FONDO PROVINCIA

NAZIONALE
B. Prov.
IV
1469
BIBLIOTECA
VITT. EM. III
NAPOLI

10. 7. 2.

BIBLIOTECA PROVINCIALE

Armadio

Palchetto

Num.° d' ordine 8

Digitized by Google

129
A
2

B. Prov.
IV
1469

Digitized by Google

Digitized by Google

COLLECTION D'HISTORIENS CONTEMPORAINS

LA

CONSTITUTION COMMUNALE

DE L'ANGLETERRE

Digitized by Google

Bruxelles. — Typ. A. Lacroix, Verboeckhoven et Cie, rue Royale, 3, impasse du Parc.

Digitized by Google

61h950

LA

CONSTITUTION COMMUNALE

DE L'ANGLETERRE

SON HISTOIRE, SON ÉTAT ACTUEL

OU LE

SELF-GOVERNMENT

PAR

LE Dr RODOLPHE GNEIST

MEMBRE DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE PRUSSE, PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE BERLIN, ETC.

OUVRAGE

TRADUIT SOUS LA DIRECTION DE L'AUTEUR

PAR

THÉODORE HIPPERT

AVOCAT, SECRÉTAIRE DU PARQUET DE LA COUR DE CASSATION

BIBLIOTECA PROVINCIALE

TOME DEUXIÈME

ISTITUTO ORIENTALE NAPOLI BIBLIOTECA M. RIPA

PARIS

LIBRAIRIE INTERNATIONALE

15, BOULEVARD MONTMARTRE, 15

Au coin de la rue Vivienne

A. LACROIX, VERBOECKHOVEN ET Cie, ÉDITEURS

A BRUXELLES, A LEIPZIG ET A LIVOURNE

1868

Tous droits de reproduction réservés.

BIBLIOTECA NAZIONALE "VITTORIO EMANUELE III" NAPOLI

Digitized by Google

Digitized by Google

PREMIÈRE PARTIE

(SUITE)

HISTOIRE DE LA CONSTITUTION DES COMMUNES ET DES DISTRICTS DE L'ANGLETERRE

Digitized by Google

Digitized by Google

QUATRIÈME ET CINQUIÈME PÉRIODES

L'EPOQUE DE LA RÉFORMATION ET DE LA RÉVOLUTION LES TUDORS ET LES STUARTS

Henri VII, 1485-1509.
Henri VIII, 1509-1547.
Édouard VI, 1547-1553.
Marie, 1553-1558.
Élisabeth, 1558-1603.

Jacques Ier, 1603-1625.
Charles Ier, 1625-1649.
La république, 1649-1660.
Charles II, 1660-1685.
Jacques II, 1685-1688.

SECTION PREMIÈRE

LA RÉFORMATION

Quelque éloignés que soient, comme périodes, le siècle des Tudors et celui des Stuarts (1), au point de vue du sort poli-

(1) La riche littérature du temps des Tudors et des Stuarts comprend sous le rapport de la vie politique interne :

1° Les *diplômes des lois*, depuis 4 Henri VII exclusivement en langue anglaise. Les *Statute Rolls* se terminent par 9 Henri VII (*Rot. Parl.* vol. VI) et se transforment dans les *Rotuli parlamentorum*. Le recueil officiel des lois (*Statutes of the Realm*, fol. 1810 et suiv.) renferme cependant, depuis le deuxième volume, les lois, déjà très nombreuses à cette époque, d'une manière correcte et essentiellement complète. Pour le temps de la république, on a comme compléments : *Acts and ordinances during the usurpation from* 1640 *to* 1656, by Henry Scobell. Lond. 1658. Fol.

2° Les *débats parlementaires* existant dans les *Rotuli parlamentorum* comme actes originaux, depuis 12 Henri VII au *Parliament office*. Seulement les *Rotuli* ne renferment de véritables protocoles des débats que jusqu'à 3 Charles Ier. Depuis lors, rien que les statuts qui ont été résolus. Avec 1 Henri VIII, commencent les *Journals of the House of lords* officiels imprimés avec un *général index* et un *Calendar of the journals of the H. of L.* spécial, *from H. VIII to* 30. *Aug.* 1642. A notre période appartiennent les dix premiers volumes. — Les

tique de la royauté et des rapports réciproques des éléments du pouvoir public, ils constituent néanmoins *une unité*, dès que l'on se représente *les bases de la vie intérieure de l'État*, et précisément cette conception renferme plus d'un enseignement trop aisément passé et oublié dans cette époque si souvent décrite.

Le gouvernement constitutionnel avait commencé, sous Édouard Ier, par le grand adage : « Que ce qui touche tout le peuple, doit aussi être débattu par tous. » Ce mot était directement dirigé contre les supérieurs ecclésiastiques, qui cherchaient à se soustraire aux charges de la vie publique. Grâce au concours des parlements, cette contradiction avait été surmontée,

Journals of the House of commons commencent avec 1 Éd. VI (1548) et sont réimprimés avec des *Indices* de 1 Éd. VI jusqu'au 20 mars 1628—1803 fol.; pour notre période, il y a les volumes I-XIV. La compilation, publiée sous le titre de *Parliamentary history* (1806-1820), embrasse cette époque dans ses cinq premiers volumes. Vol. I à 0616-1625. Vol. II-V jusqu'à l'année 1703;

3° Les autres *papiers d'État* existent en masses indescriptibles dans les archives anglaises et n'ont été rendus publics que par petites fractions. Les protocoles du conseil d'État : Sir H. Nicolas, *Proceedings and ordinonces of the privy council of England* 1834-1837, s'étendent jusqu'à 33 Henri VIII. On a maintenant publié un catalogue des « state papers » sous le titre : *Calendar of the state papers* 1547-1580, by R. Lemon 1857 ; ceux d'autres parties l'ont été postérieurement par A.-Ev. Green et J. Bruce 1857-62 ; un *Descriptive catalogue* de D. Hardy. Gneist donne dans sa première partie, T. I, chap. 4 et 5, un abrégé de cette organisation gouvernementale ;

4° L'*Histoire du droit anglais*, de Reeves (*History of the English Law* 1815) embrasse, dans ses tomes IV et V, l'histoire des Tudors. Les écrivains juridiques de cette époque sont en tout cas plus importants pour le droit privé, criminel et la procédure que pour le droit public. Mais les *Institutes*, part. II, de sir Edw. Coke, sont une autorité capitale pour des questions de droit public. (J'emploie l'édition sous ce titre : *The second part of the institutes of the Law. of England*, London 1747, in-8°, 2 vol.), dont le premier volume est un commentaire des plus anciens statuts, et le second volume contient le droit pénal comme *third part* et la constitution judiciaire comme *fourth part*. Les écrits de droit pénal de Staunforde, Hale et Hawkins renferment aussi plus d'une question rentrant dans la vie communale ;

5° L'*Histoire politique générale*, Hallam, (*Constitutional History*, T. I et II). (Point de vue whig, examen dans les *Essais* de Macaulay.) Lingard, *History of England*, (point de vue catholique). Froude, *History of England*, etc., 1855-1860, 6 vol. (Apologie spirituelle des Tudors, en particulier de Henri VIII.) Pauli-

et toute l'organisation de l'État avait été puissamment élevée; à la fin de l'époque néanmoins elle était déchirée violemment par de nouvelles contradictions. Conformément à l'ordre naturel, la dynastie nouvellement établie s'appliqua d'abord au devoir le plus *pressant :* la destruction de la prépondérance militaire des grands seigneurs belliqueux; puis au plus grand devoir : la cessation de la discorde entre l'état ecclésiastique et l'état temporel. La troisième discordance, la position anormale des villes est restée, dans cette époque, sans solution, et s'est encore davantage embrouillée.

Sous Henri VII, les luttes des partis de la noblesse ont été frappées à mort, avec elles se sont évanouis le nombre, la

Lappenberg, *Histoire d'Angleterre* (all.), T. V (jusqu'à Henri VIII). Puis, au premier rang, Ranke, *Histoire d'Angleterre*, spécialement du seizième et dix-huitième siècle, T. 1-3, Berlin 1859-1861, all., (jusqu'à la mort de Cromwell). D'un sujet plus restreint, Fr. Baconi, *Historia regni Henrici VII*, Amst. 1662. Lord Herbert, *Life and reign of Henri VIII*, 1649 (officiel). Camden, *Annales Britt. regn. Élisabeth.* T. Smith, *the Commonwealth of England*, 1638 et sulv. (État politique sous Élisabeth). Nouvelles publications : Lodge, *Illustrations of British history and manners from Henry VIII to James I*, 3 vol., 1838;

6° L'histoire de la *réformation*, c'est encore toujours Burnet, *History of the reformation* 1680, 3 vol., fol. qui donne la mesure; elle est exclusive mais conforme aux sources. Parmi les compléments de l'époque actuelle, il faut citer J. Galt, *Life of cardinal Wolsey*, 1846. Pour l'époque puritaine : Samuel Hopkins, *The puritans in the church, court and parliament during the reigns of Edw. VI and Eliz.*, New-York, 1859. J.-B. Marsden, *The History of the early puritans*; J.-B. Marsden, *The history of the later puritans;* puis Vaughan, *Revolutions in Engl. hist.*, vol. II, *Revolutions in religion.* A. Amos, *Observations in the statutes of the reformation parliament in the reign of king Henry VIII.* London, 1859;

7° Un groupe spécial est formé par la littérature sur l'*époque* et *sur les questions de droit public de la Révolution.* En première ligne, la plus brillante des études historiques anglaises : Macaulay, *History of England*, etc. Puis, à des points de vue différents : Clarendon, *The History of the rebellion*, Oxf. 1705, Bas. 1798. Guizot, *Histoire de la révolution d'Angleterre* et d'autres écrits. Dahlmann, *Révolution d'Angleterre* (all.). Sur les écrits polémiques de politique de cette époque, de Hale, Prynne, Selden, Brady, etc. Voyez R. V. Mohl, *la Litterature de la politique*, T. I, p. 325-330, II, 70 et sulv., 86 et suiv. Voyez en particulier sir Roger Twysden, *Certain considerations upon the gouvernment of England, edited by* J.-M. Kemble, London 1849, in-4°. Un nouveau travail : J. Langton Lunford, *Illustrations of the great rebellion*, London 1858.

richesse et la force des anciennes familles. La Chambre des lords des Tudors est devenue de nouveau le conseil d'État et le parlement national, dans lequel les anciens nobles rivalisent avec les favoris nouvellement créés, pour conquérir les bonnes grâces du roi. Sous Henri VIII, la plus grande partie des seigneurs ecclésiastiques indépendants s'évanouit également ; les évêques encore subsistants deviennent des employés administratifs royaux révocables. Il n'y a, pour ainsi dire, pas de contraste plus manifeste que celui de cette fière Chambre des seigneurs du quinzième siècle qui, légalement, n'était pas même héréditaire, avec la noblesse royaliste reconnue depuis comme héréditaire, et dotée de nombreux titres et droits honorifiques.

Plus que toutes ces modifications, l'esprit d'une *réformation nationale* change la situation. L'Église romaine se trouvait en face de la formation de la vie et de la volonté nationales en Angleterre, d'une manière de plus en plus contradictoire, comme un corps de fonctionnaires étrangers, avec une juridiction particulière plus détestée maintenant que jamais, et avec un chef étranger. L'Église, ainsi le voulait la voix nationale, devait devenir nationale. — Elle devait former un membre organique de l'État : mais pour cela le chef de l'État devait prendre la place de l'évêque étranger. Pour cette conception nationale, les « commoners » rivalisaient avec la soumission personnelle des conseillers héréditaires. Mais comme chef administratif de l'Église, le roi est redevenu maître absolu de cette moitié de l'État, que l'on appelait jusque-là, Église.

La marche extérieure de la réformation anglaise paraît en premier lieu être une union formelle sous un même chef de deux systèmes de gouvernement séparés jusque-là. L'Église catholique, avec son chef romain, son primat anglais, son parlement ecclésiastique, la législation ecclésiastique, ses concessions d'impôts, sa juridiction, avait marché, depuis le treizième siècle, dans un éloignement croissant avec l'État temporel, tout aussi bien délimité. En Angleterre ce fut d'abord la tendance à l'indépendance nationale, qui se souleva contre la suprématie politique universelle sur l'État. Les vœux de la majorité du

peuple et du clergé inférieur prévenaient en cela les tendances politiques et les vœux personnels du roi. La royauté ne pouvait pas s'appuyer sur l'activité de réformateurs isolés, qui représentaient en Angleterre l'élément intellectuel du mouvement, peu important en Angleterre, mais seulement sur la masse du clergé paroissial peu instruit, mais populaire, et sur la masse du peuple, dans lesquelles depuis deux siècles la jalousie nationale contre l'influence romaine avait commencé à naître. Ici, comme dans le parlement temporel, maintenant comme autrefois, c'était l'élément des « commoners » qui formait l'allié naturel de la royauté. Sur leurs motions on établit, dans un parlement prorogé pendant sept ans durant, l'essentiel au point de vue politique.

C'est ce qu'exprîment les premiers pas tendant à la *séparation extérieure du siége papal :* aggravation du « praemunire » et de la défense de tout appel à la curie, déclarations de la nullité de toutes les indulgences papales. Le droit de dispense du pape est transféré au primat; l'élection des évêques, la concession du pallium délivrées de toute ingérence de la curie; chaque docteur en droit civil, ecclésiastique ou laïque est déclaré capable d'exercer les « jura jurisdictionis » ecclésiastiques, alors le plus haïs.

Le second pas décisif est l'*abolition des couvents*, qui jusque-là avaient possédé environ la cinquième partie du sol du royaume, et environ trois fois autant de revenus que les revenus ordinaires de la couronne. Ces masses de biens sont, avec une prodigalité royale, partagées en partie entre la noblesse et la gentry, employées en partie aussi à doter de nouveaux évêchés, à fortifier et améliorer le pays, ou divisées en parcelles pour les revenus de l'État, ainsi la propriété de riches familles est rendue dépendante du maintien légal de la réformation, et la majorité précédente des pairs ecclésiastiques dans la chambre des lords, transformée, après la disparition des abbés et des prieurs, en une minorité.

Soit en même temps, soit postérieurement à ces mesures pratiques, se joignent les déclarations générales de la *suprématie*

royale, par lesquelles le roi se place à l'égal de la légitimité papale, sur le terrain de l'institution divine et de l'infaillibilité.

Plus tard suit la fixation des *nouveaux dogmes* s'y rapportant, 31 Henri VIII, cap. 14, a. d. 1539, « an act for abolishing of diversity of opinions in certain articles concerning christian religion,» puis ensuite 32 Henri VIII. cap. 26; 34 Henri VIII, c. 1. Le parlement avait bien autorisé le roi à nommer une commission « pour s'entendre sur la forme de la religion nationale.» Mais on travailla en hésitant et on ne sut réellement établir que peu de chose de nouveau dans les articles de Gardiner. Ce ne fut que sous Édouard VI qu'en matière de dogme, service ecclésiastique, liturgie, par l'abolition du célibat des prêtres et la permission de lire la bible, la réformation est arrivée à sa réalisation.

Précisément par ce mode d'introduction externe il put y avoir sous la catholique Marie, sans résistance visible, un retour apparent à l'Église romaine, qui cependant, — après un très court intervalle, — conduit sous Élisabeth à la consolidation complète de l'Église officielle. L' « act of supremacy, 1 Eliz. c. 1 » et l' « act of uniformity 1 Eliz. c. 2 (1558) » réunissent les résultats généraux d'une *Église officielle constitutionnelle*, à laquelle appartient désormais légalement toute la population du pays. Chaque ecclésiastique, chaque Anglais occupant une fonction publique, et à son entrée dans la Chambre des communes, doit prêter le serment de suprématie. Les 39 articles avec le clergé sont aussi confirmés par le parlement, et ainsi l'Église officielle anglaise est incorporée au « king in council » et au « king in parliament. » La suprématie royale est devenue un préalable indispensable de la constitution actuelle de l'État avec toutes ses conséquences pour la vie extérieure. Les lois postérieures d'Élisabeth ne paraissent que des appendices à ceci : « 5 Eliz. c. 1 for assurance of the queens royal power over all estates and subjects; 13 Eliz. c. 1 agains Bulls from Rome; 13 Eliz. c. 12 for minister of the church to be of sound religion; 23 Eliz. c. 1 against Mass; 27 Eliz. c. 2 for the departure of Jesuits

an Priets ; 35 Eliz. c. 1 against sectaries ; 36 Eliz. c. 2 against Popish Recusants. »

Les pouvoirs ecclésiastiques passent d'abord, comme gouvernement personnel, au roi et se formulent ensuite en un conseil d'État ecclésiastique. La dignité épiscopale se subordonne au roi en conseil, dans la position d'un fonctionnariat administratif, « durante beneplacito. » Avec les fonctions d'évêque le clergé de paroisse est subordonné au nouvel organisme administratif. Avec les changements dans sa propriété, et dans ses fonctions, le clergé perd le caractère de classe et ne se range — que trop facilement en Angleterre — dans le système de l'administration royale de l'État. Les anciennes et les nouvelles forces du gouvernement de l'Église, l'antique autorité de la « sainte Église », le rapport coutumier de dépendance des laïques envers l'Église, forment une chaîne de nouveaux rapports de puissance pour la couronne. L'esprit minutieux et tutélaire du régime ecclésiastique pénètre toute l'administration de l'État. C'est là ce qui, avec l'énervation de la noblesse territoriale, et les contradictions sociales, rend de nouveau la royauté toute-puissante.

L'organisme administratif de la nouvelle Église officielle tirait déjà de la simple marche des choses un caractère de légalité permanente. L'Église s'était développée comme l'institutrice des peuples. Pour l'État et la nation il n'existait qu'une seule Église, ordonnant, enseignant la parole divine, organisée en un Etat de fonctionnaires bien délimité. D'après l'opinion séculaire des peuples il n'y avait précisément pour ce motif qu'*une* seule Église. Sous le rapport des opinions du temps, les conceptions religieuses ne pouvaient surtout pas être de pures conceptions intellectuelles et idéales. Dans la mesure dans laquelle l'Église catholique romaine était réalisée d'une manière visible, l'Église établie qui en était séparée ne pouvait trouver de soutien que dans des institutions officielles, dans une propriété foncière, dans des autorités ecclésiastiques, et la personne du souverain national. Toute la stabilité de l'œuvre favorite du temps et de la nation, la position du clergé, la propriété de

plusieurs milliers de prébendes et de nouvelles propriétés sur biens sécularisés, se maintenait désormais ou succombait avec les institutions politiques suivantes.

1° *On institue pour le gouvernement suprême de l'Église la « high commission court*, » tribunal ecclésiastique supérieur. « Toutes les juridictions et priviléges, tels qu'ils étaient exercés auparavant par une autorité ecclésiastique ou cléricale pour la visite ou la correction de l'Église, seront réunis pour toujours et annexés à la couronne souveraine de ce royaume. » 1 Eliz. c. 1, § 16, 17. Mais comme l'Église attribue une autorité divine à ses évêques et archevêques, elle déclara ces pouvoirs indépendants de toute autre volonté ou influence. En ce sens total le gouvernement de l'Église était alors passé du pape au roi. Ces prérogatives avaient d'abord été déléguées à Cromwell par Henri VIII comme à son vicaire général, en les restreignant à l'application de la réformation. Après sa perfection, il parut nécessaire, — d'après l'exemple de l'Église du moyen âge, de déléguer la surveillance et la juridiction suprême à un collége. L'acte de suprématie autorise la reine, à former une pareille « high court of commission » d'autorités révocables nommées par patente, — un conseil d'État ecclésiastique, parallèle au « privy council » en matière temporelle. Le premier but assigné à la première commission de 1559 était une « visitation générale » de toutes les églises avec pouvoir de suspendre, priver de leur fonction et punir les ecclésiastiques de prison, de censures ecclésiastiques ou autres; avec les mêmes pouvoirs de connaître de l'hérésie, des erreurs, des méfaits, et des erreurs en matière ecclésiastique (offences, contempts, enormities) et de les punir de peines pécuniaires et d'emprisonnement. Au temps de sa prospérité, la cour se composait de quarante-quatre commissaires parmi lesquels douze évêques, un nombre encore plus grand de conseillers d'État, et d'autres clercs et laïques. « Elle doit de temps en temps rechercher par un jury ou des témoins et d'autres moyens toutes les atteintes portées aux actes de suprématie, d'uniformité et les deux autres actes; ainsi que l'enquête sur toutes les opinions hérétiques, les libel-

les séditieux, la désobéissance, les conjurations, les fausses rumeurs, les expressions calomnieuses, etc., contre les lois susdites. » Trois commissaires, et parmi eux un évêque, sont autorisés à punir toutes les personnes qui ne se rendent pas à l'église en conformité de l'acte d'uniformité; de visiter et réformer les hérésies et les divisions ecclésiastiques; de dépouiller toute personne de sa prébende, lorsqu'elle croit une doctrine contraire aux trente-neuf articles; de punir tous les délits charnels, d'examiner sous serment toutes les personnes suspectes; de poursuivre les désobéissants par des amendes ecclésiastiques; de modifier les statuts des colléges, écoles et fondations; d'exiger le serment de suprématie (1).

Comme dans la chambre étoilée, avec laquelle la cour se complète par voie de concours, la forme de la procédure inquisitoriale pure devint pour ce corps de fonctionnaires dominante dans la forme et l'esprit. Suspendue durant la révolution, elle demeura abrogée pendant la Restauration. « On n'établira plus jamais une nouvelle cour, avec une autorité, juridiction ou pouvoir semblable, mais toutes les patentes, commissions et concessions de ce genre seront nulles et sans effet. » — Ce qui n'empêcha pas assurément Jacques II d'établir une nouvelle *ecclesiastical commission* (1686) presque dans les mêmes termes.

2° Les *archevêques* et *évêques* conservent les pouvoirs traditionnels du gouvernement ecclésiastique et de la juridiction, dans leurs diocèses, mais sont quant à leur nomination et à la durée de leurs fonctions subordonnés au roi, 31 Henri VIII, c. 9, et suiv. Aussitôt qu'un siége épiscopal devient vacant, le roi doit donner au doyen et au chapitre un congé d'élire, avec une lettre d'envoi, qui renferme le nom de celui qu'il faut élire. Si le vote est différé de douze jours, le roi nomme directement par lettres patentes. D'après l'usage en matière d'emplois de confiance royaux la nomination a lieu « durante benepla-

(1) Voyez Gneist I § 28. Burnet, *History of reform*, II, 358. Reeves, *Hist. of the English Law*. V, 216-18.

Digitized by Google

cito, » est par conséquent révocable. Lors de l'inauguration d'Édouard VI, les évêques sont forcés, comme d'autres fonctionnaires du gouvernement, de solliciter de nouvelles commissions, d'après lesquelles ils exercent leurs emplois d'une manière révocable, comme « délégats du roi, en son nom et sous son autorité. » Par l'évêché l'ensemble des fonctionnaires ecclésiastiques est subordonné au gouvernement royal de l'Église, ce qui donna une nouvelle position de la convocation. La nécessité du consentement royal à sa réunion, ainsi qu'à ses résolutions n'était d'ailleurs pas d'importantes modifications de l'ancien principe politique. La modification essentielle cependant se trouvait dans la position de fonctionnaire, des personnes qui composent la convocation, en ce que les prélats, par leur commission royale, le clergé inférieur, par sa dépendance hiérarchique des évêques, ont perdu leur caractère de classe, présupposé dans un corps concédant l'impôt. Le cardinal Wolsey suscita assurément encore de la résistance aux demandes d'argent par l'appel au droit constitutionnel « de n'être imposé que dans la convocation. » Sous Elisabeth le nouvel esprit du fonctionnariat avait marché d'un pas en avant, toute contradiction dans cette direction se trouvait brisée. Naturellement il manquait à un semblable corps de fonctionnaires l'indépendance de condition de la prélature catholique romaine. Les armées permanentes et les places fortifiées de l'État ecclésiastique avaient disparu avec les ordres monastiques et les couvents; la puissance de sa propriété matérielle était essentiellement affaiblie par la sécularisation, tous les rapports personnels des emplois importants pour la position politique de l'Église étaient subordonnés à la royauté.

3° Relativement, la *position des curés*, « rectors » ou « vicars » était la moins modifiée. En tout cas, on ne restitua pas à la fonction paroissiale ce qui lui revenait. Les dîmes appropriées aux couvents demeurent soustraites aux buts proprement paroissiaux. De nombreux emplois auxquels était confié le soin des âmes sont administrés par des vicaires parcimonieusement rétribués. Le droit de patronat très étendu met la cure

en dépendance, mais aussi en proche alliance avec la « gentry » des campagnes: et, par la nécessité périodique de la concession d'un impôt ecclésiastique, elle la place dans une certaine dépendance de la commune ecclésiastique. Abstraction faite de ce qui précède, le curé de paroisse est, après comme avant, le chef et l'autorité de la commune locale ecclésiastique. Les deux marguilliers sont en même temps fonctionnaires ecclésiastiques et communaux. Si même il demeure d'un degré de culture inférieure, le clergé des paroisses reste dans son ensemble un membre populaire et riche en influences dans l'État.

Cet état de fonctionnaires subordonné hiérarchiquement à la couronne a ensuite *sous lui tout l'état laïque, en matières ecclésiastiques*. Les subordonnés antérieurs de l'état ecclésiastique sont par la réformation entrés dans un nouveau rapport de sujétion vis à vis de la couronne, de la même manière que d'après les idées séculaires du gouvernement ecclésiastique, chaque chrétien est devenu un sujet du vicaire de Jésus-Christ. Ainsi au serment de sujétion temporelle vient s'ajouter le serment ecclésiastique; *répudiation* de l'autorité pontificale, voilà le devoir des sujets; y porter atteinte est une trahison. Par 28 Henr. VIII, c. 10., la défense ou l'enseignement de l'autorité de l'évêque romain, par écrit, impression, prédication ou enseignement, diplômes ou actes, est soumise aux peines du « praemunire », le refus du serment de répudiation, aux peines de haute trahison, qui sont étendues par la législation postérieure à plusieurs espèces d'autres actes désignés avec plus de précision. La loi d'Élisabeth exige le serment de suprématie de toutes personnes ordonnées, graduées des universités, instituteurs des écoles et privés, pour la jeunesse; les avocats et membres des *Inns*, procureurs et notaires, shérifs, employés inférieurs des cours de justice et tous les employés et serviteurs d'une autorité, sous les peines du « praemunire ». L'église établie ne peut en aucune façon être placée, quant à ses mesures pour lutter contre l'hétérodoxie, sur la même ligne, que l'Église catholique romaine de cette époque, dont les me-

Digitized by Google

sures passionnées et sanguinaires étaient en majeure partie totalement étrangères à la vie interne du peuple. Mais, d'une autre part, l'Église établie semble encore une fois plus petite, plus policière, plus querelleuse avec sa longue chaîne de pénalités pécuniaires et de prison, de bannissements et les innombrables cas d'application de la loi du « praemunire ». Le principe fondamental que la croyance à la vraie foi chrétienne est une condition de l'existence politique, que dans l'Église et l'État « personne ne saurait être membre de l'un sans être aussi membre de l'autre, » était passé immédiatement de l'ancienne Église à la nouvelle. La liberté intérieure, qui s'établit dans la réforme allemande au milieu de luttes difficiles, n'était pas encore arrivée à percer dans la réforme anglaise qui avait, par une transaction extérieure, été conduite d'abord dans une direction politique.

La mesure apparente de la liberté ecclésiastique qui caractérise toute cette époque est le *maintien de la censure*, également un nouvel élément important pour la puissance de la couronne. Née vers la fin du moyen âge de la lutte de l'Église contre les libres penseurs, elle parut d'abord une émanation de la suprématie. Elle pouvait cependant aussi être ramenée à la prérogative suprême de la conservation de la paix, et fut déjà durant la période de la réformation attirée d'une manière prépondérante devant le roi en son conseil. Après la découverte de l'art de l'imprimerie, le conseil d'État publia de nombreuses ordonnances contre l'introduction de livres et pour régler leur circulation. D'après une *ordinance* de la catholique Marie, la possession de livres hérétiques ou de haute trahison est déclarée rébellion et doit être punie d'après le droit de la guerre. D'après les ordonnances de 1559, personne ne doit imprimer un livre ou un papier sans licence préalable du « privy council » ou de l'évêque, tandis qu'à présent, au contraire, la possession des écrits polémiques catholiques est regardée comme particulièrement punissable. En 1585, le conseil d'État publie des ordonnances aggravées pour réglementer la presse, l'enregistrement de toutes les presses d'imprimerie, la défense de

toute impression hors de Londres et une seule presse dans chacune des deux villes universitaires. Personne ne doit imprimer un livre ou quelque chose avant qu'il ait été vu, lu et approuvé par l'archevêque de Canterbury ou l'évêque de Londres. Les imprimeurs des lois ont besoin de l' « imprimatur » des juges. La vente d'écrits autrement imprimés est menacé de la peine d'emprisonnement, et la compagnie des imprimeurs est autorisée à faire visiter les maisons et magasins des imprimeurs et marchands, d'enlever les livres imprimés en fraude des ordonnances, de briser les presses, d'emprisonner les malfaiteurs et de les amener devant le conseil. C'est ainsi que dès l'époque des Tudors, l'arme de la censure avait été maintenue d'une manière rigoureuse. — Sous les Stuarts, paraît la première ordonnance détaillée de censure dans le décret de la chambre étoilée du 11 juillet 1637. D'après lui, personne ne peut imprimer un écrit sans concession légale et autorisation de personnes nommées à cet effet et sans avoir été inscrit dans le registre de la « company of stationers » sous peine d'incapacité d'exercer l'état d'imprimeur et menace de peines arbitraires devant la chambre étoilée et la haute cour commissionnée à cet effet. Les livres sur le droit commun sont censurés par l'un des présidents des trois cours royales; ceux sur l'histoire ou les événements politiques par l'un des principaux secrétaires d'État; ceux sur la héraldique et les titres honorifiques par le « Earl-Marshall » (héraut); tous les autres écrits sur la théologie, les sciences naturelles, la philosophie, la poésie, etc., par l'archevêque ou l'évêque de Londres, les impressions relatives aux universités, par le chancelier ou le vice-chancelier. Tous ces chefs ou les employés nommés par eux doivent ensuite attester que rien n'est contenu dans ces livres qui soit contraire à la foi chrétienne, contre l'enseignement ou la discipline de l'Église d'Angleterre, ni contre les bonnes mœurs, et ce témoignage doit être imprimé au commencement du livre avec le nom du censeur. Tous les livres arrivant par mer sont détenus à la douane, et examinés soigneusement d'abord par des employés de l'archevêque ou de l'évêque de Londres. Tous les

livres, les poésies, cartes et portraits doivent porter tant le nom de l'imprimeur, et du graveur, que celui de l'auteur. Tout imprimeur a besoin d'une concession industrielle particulière, leur nombre est établi d'une manière fixe, et leur nom est publié.

Dans la lutte contre Charles Ier, le long parlement continue la pratique de la chambre étoilée. En 1543, les deux parlements opposés publient une ordonnance semblable, des censeurs sont établis et différentes personnes autorisées à rechercher activement les presses non autorisées. Après la victoire remportée sur le parti royal, le lord général Fairfax et plus tard Cromwell, mirent les ordonnances du parlement à exécution. En 1653, on prescrit itérativement par un ordre du conseil qu'aucune nouvelle politique ou communication de cette sorte ne peuvent être publiées sans la permission et l'approbation du secrétaire d'État. En 1654 et 1656, on établit de nouvelles commissions, avec des mesures plus sévères contre les écrits politiques, dans lesquelles cependant Cromwell tente de modérer le fanatisme religieux. Naturellement toutes les prescriptions anciennes étaient alors maintenues dans un sens tout à fait opposé.

Après la restauration, une loi de 1662, 13 et 14 Car. II, c. 33, renouvelle essentiellement les ordonnances du parlement sur les concessions d'imprimeries. L'enregistrement des presses et la détermination des censeurs est presque la même que dans l'ordonnance de censure de Jacques Ier. Le nombre des maîtres imprimeurs est réduit à 20; ils doivent donner caution, et sur l'exigence du censeur indiquer l'auteur. Les lieux d'impression des livres sont Londres, York et les deux villes universitaires. Cette loi ne devait être en vigueur que durant trois ans seulement, mais fut deux fois prorogée jusqu'en 1679. Le censeur Roger d'Estrange nommé alors, demeura même en fonctions jusqu'à l'expulsion de Jacques II. La pratique des tribunaux devint de plus en plus rigoureuse dans la saisie et la punition des délits de presse comme essais de rupture de la paix. Le journal officiel du 5 mai 1680

Digitized by Google

contient la nouvelle, que les juges du roi en conseil ont donné avis et déclaré unanimément que Sa Majesté peut défendre à bon droit l'impression et la publication de tous les nouveaux livres et écrits détachés, qui n'ont pas eu licence de son autorité royale; » et qu'à cet effet une ordonnance soit préparée au conseil. Elle parut le 17 mai 1680 et devint la matière de violentes attaques au parlement. Malgré cela, en 1685, les anciennes lois de censure sont encore une fois renouvelées pour sept ans, puis encore une fois, pour deux ans par 4 W. et M., c. 24, jusqu'en 1694, année où la censure a expressément disparu en Angleterre. Autant la liberté politique surpassait ici celle de l'Allemagne, autant la liberté intellectuelle dans les sphères de la science, de l'art et de la religion était inférieure à ce qu'elle était là-bas.

Hormis ce qui précède, *le gouvernement temporel du royaume* demeure sans modifications. Toute la puissance militaire du pays consiste alors dans la milice sous le commandement des officiers de la « gentry provinciale ». L'ancienne armée féodale s'est transformée en impôts fonciers et en charges réelles. Dans l'administration de la justice et de la police, les fonctions de juge de paix croissent par l'augmentation du nombre et de l'importance de ses affaires; ce qui place petit à petit la « gentry » dans la position de classe gouvernante. De bas en haut les paroisses se forment en communes autonomes parce que la législation leur impose les devoirs économiques humanitaires de l'Église, et transforme aussi conformément à l'esprit du temps le devoir d'entretenir les chemins. Les inspecteurs des églises, des pauvres et des routes, les ordonnances en matière d'impôts, à cet effet, créent une constitution semblable des communes avec une population rurale s'épanouissant vigoureusement et une bourgeoisie industrielle. C'est ainsi que se parachève au seizième siècle la constitution communale et sa sphère, se forme en un tout délimité, dans lequel les nouvelles classes moyennes par les fonctions de juré et les fonctions communales, la « gentry » par les positions de juge de paix et d'officier, les lords par la position régulière de lord

lieutenant à la tête de la milice et des juges de paix, retrouvent une certaine harmonie de la propriété et de la puissance politique.

Au faîte de cette époque il existe, sous le long et glorieux règne d'Elisabeth, une organisation politique, vigoureuse, caractérisée par un développement florissant des classes moyennes et une nouvelle évolution intellectuelle de la nation. Son unité était maintenue d'abord par des motifs moraux : les sympathies reconnaissantes d'une population satisfaite de son bonheur et de son bien-être, pour la monarchie qui a résolu le grand devoir du siècle sans ébranlement intérieur ; mais aussi par de nouveaux rapports juridiques. Le mode extérieur de la réformation ecclésiastique avait, comme nous l'avons vu, conservé l'organisme des fonctionnaires ecclésiastiques presque sans modifications. Par son moyen tout l'état laïque se trouvait ainsi dans un nouveau rapport de sujétion vis-à-vis de la couronne. Tandis que le roi en parlement (king in parliament), pour le côté temporel de l'État, est lié vis-à-vis des ordres concédant l'impôt et légiférant, par la constitution judiciaire et les droits fondamentaux, il régit les mêmes sujets comme monarque absolu, sous le rapport religieux, et d'après les formes du pur état de fonctionnaires. Le dualisme antérieur de l'état ecclésiastique et temporel devient ainsi une contradiction inconciliable dans le gouvernement royal de l'État lui-même, qui existant déjà avec sa tension manifeste du temps d'Élisabeth, s'accroît avec une force de plus en plus irrésistible à chaque génération.

Les premiers symptômes d'une tension interne se manifestent donc dès le temps d'Élisabeth. La masse de la population aurait à peine pu découvrir quelque chose d'étranger dans cet organisme de l'Église officielle. C'était une succession dans les rapports existants. Les sujets ecclésiastiques se trouvaient en apparence sans changement dans le rapport accoutumé avec le gouvernement de l'Église, qui, lui-même, simplement rapproché, était devenu national et populaire. Presque aussitôt cependant on put apercevoir des innovations importantes. Les fonctionnaires ecclésiastiques

Digitized by Google

de l'époque manquaient d'indépendance vis-à-vis du pouvoir. Le parlement ecclésiastique, les deux *convocations*, ne servent plus pour ainsi dire qu'à sanctionner formellement les résolutions royales. La forme est sous ce rapport analogue à la domination des éléments de classe par le fonctionnariat, ce qui a lieu sur le continent. D'après la nature des choses, il devait se former aussi dans cette nouvelle forme de gouvernement de l'Église et de l'État, de nouvelles *notions fondamentales sur l'État et le droit*. Tandis qu'en Allemagne le nouvel enseignement juridique donnait naissance à un état fonctionnaire et territorial nouveau, il se forme en Angleterre, par les corps de fonctionnaires cléricaux déjà existants, de nouvelles théories sur l'État. Elles coïncidaient avec l'antique haine entre le parlement et le clergé, avec la répugnance naturelle du clergé à l'égard d'une subordination au parlement, et surtout avec les représentants des communes choisis par des majorités changeantes. L'ingérence journalière de l'administration ecclésiastique temporelle transporte des conceptions du droit du chef suprême de l'Église à sa position dans le parlement et le comté. C'est ainsi que naissent d'abord ici des systèmes formels du droit royal, engendrés surtout par l'opinion théologique et l'argumentation. Déjà dans le conseil d'État d'Élisabeth se trouvait représentée l'opinion qu'à côté de la prérogative constitutionnelle de la reine subsistait une « souveraineté supérieure » ou un pouvoir absolu. Sous Jacques Ier, les opinions cléricales se raffermissent déjà dans les « canones » de la convocation de 1606, qui ramènent l'origine du gouvernement au régime patriarcal de la famille, et à l'Ancien Testament. Une génération plus tard, l'idéalisation de l'absolutisme est devenue dans les écrits de Filmer un système déterminé, qui se formula dans les « canones » de la convocation de 1640, d'une manière telle que la chambre des communes fut obligée de mettre les évêques en accusation.

Au seizième siècle, l'autorité royale étendue était demeurée populaire. La couronne, en même temps qu'elle représentait l'Église nationale contre Rome, avait encore avec elle l'incli-

nation manifeste de la nation. Quelque violemment que la législation et le gouvernement se soient élevés contre le catholicisme, il n'y eut cependant pas de temps où la couronne fit autant ce que demandaient en réalité le parlement et la voix nationale.

L'opinion dominante poussait aux mesures violentes, et les violations de la constitution dans toutes les directions étaient les bienvenues, pour autant qu'elles atteignissent les adversaires. Le même mode de gouvernement se tourne cependant alors, avec le temps des Stuarts, non plus à représenter la réformation vis à-vis de l'antique organisation ecclésiastique, mais à l'extension du nouveau gouvernement ecclésiastique sur le domaine temporel, et l'abaissement de la constitution parlementaire et communale devint l'idée fixe de la royauté. Ainsi commence la direction catholique de l'Église établie sous l'archevêque Laud, dans laquelle l'œuvre de la réformation sert encore à peine de moyen, dans le but d'agrandir le pouvoir du roi et du clergé.

Cette direction fortement développée engendre nécessairement une réaction. L'augmentation de l'uniformité commencée sous Élisabeth occasionne la naissance de conventicules, de mesures de police contre eux, la déposition d'ecclésiastiques, et des écrits polémiques violents à ce sujet. Depuis 1570, commence avec Cartwright une lutte fondamentale sur la légalité, les droits de la hiérarchie et de la juridiction ecclésiastiques. Ce sont, cependant, ici encore, des contradictions dans les notions fondamentales des individus, comme aussi dans le conseil d'État d'Élisabeth, la théorie n'acquiert de valeur que dans des mesures pratiques isolées. Une condescendance intelligente du gouvernement ecclésiastique envers les pétitions de la Chambre des communes vers 1584, aurait peut-être encore pu assoupir la querelle pendant une génération. Depuis 1595, l'opinion dissidente se manifeste dans le parti des sabatariens, et sous Jacques Ier l'existence des sectes s'est déjà étendue d'une manière importante. Les « canones » de 1606 sont prudemment préservés de la publicité. Les écrits

extrêmes de Filmer tendant à établir le droit divin et le pouvoir absolu, furent bien composés sous Charles Ier, mais ne furent rendus publics que sous la restauration seulement, au moment opportun. Le contact des deux systèmes a lieu dans des domaines encore plus spéciaux, surtout au milieu des plaintes croissantes du parti ecclésiastique sur les nombreuses incursions des tribunaux temporels par des *prohibitions* contre la compétence ecclésiastique. Il y avait déjà un parti dans le gouvernement, qui regardait tout le système de la *prohibition* et du *praemunire*, — la limite du pouvoir temporel et du pouvoir ecclésiastique, — comme abrogé par la suprématie royale. A dater de 1616 naît la lutte entre les cours d'équité du chancelier et les cours légales; à cette époque elle se formule en une compétition des ordres entre les clercs et les juristes. Sous Jacques Ier, la théorie de la « souveraineté éminente » est énoncée en séance officielle de la cour par les procureurs de la couronne. Sous Charles Ier, elle est pour la première fois admise par les juges des cours royales, dans lesquelles le refus de l'impôt, par Hampden, devient le véritable point capital de la question de droit public. L'usage abusif du clergé inférieur, comme instrument d'enseignement des théories politiques des partis, commence avec les canons de 1640. Ce doit être haute trahison que de prêcher ou d'enseigner, qu'à côté du pouvoir royal il peut exister encore un autre pouvoir coactif « coactive power, either papal or popular; » tout paiement d'impôts est une obligation due par les sujets, d'après le droit divin, le droit naturel et le droit des gens; aucun ecclésiastique ne peut s'exprimer sur le pouvoir de Sa Majesté, autrement qu'il n'est prescrit dans ce canon, etc.

Dès lors, les opposants de la hiérarchie ecclésiastique deviennent peu à peu les champions du droit parlementaire. Une nécessité interne conduit la tentative de système absolu jusqu'en ses dernières conséquences, donnant une valeur extrême au principe de la détermination propre dans l'Église et l'État. Si l'on pouvait regretter, sous les Tudors, une Église nationale sans croyance intime et sans cœur, — une forme sans con-

tenu — née trop facilement, on recherche maintenant la légitimité intime de la croyance d'une façon qui nie l'Église comme institution enseignante, comme institution en général, comme lien commun pour la vie extérieure, la dissout en groupes séparés à la manière du « voluntarism » et renverse ainsi, sous ce rapport, les conditions fondamentales d'une constitution parlementaire. Dès que cet idéal religieux entre en lutte ouverte avec la puissance publique existante, il conduit en peu de temps à l'idéal de la république et à sa réalisation.

Le caractère de la grande lutte en Angleterre est le passage progressif des grandes contradictions de la vie extérieure dans la vie intérieure. La lutte sur les fondements de l'enseignement du christianisme, comme sur la transsubstantiation, ne fut jamais violente; elle devient déjà plus vive sur le domaine de la liturgie et du cérémonial, elle se révèle violente et avec une propension révolutionnaire quant aux questions constitutionnelles et de puissance, — où l'on oppose à la suprématie de la « high commission court » le gouvernement autonome de l'Église — aux évêques, la généralité du clergé, — à la théologie de la cour, la sainte Écriture. Cette lutte ne pouvait pas non plus être évitée au peuple anglais. Ce n'est qu'aux violences passionnées des puritains, que l'Église établie doit sa valeur intrinsèque et sa moralisation qui, dans la réformation allemande, existait dès l'abord. Malgré l'apparence extérieure de frivolité qui avec la restauration se répand de nouveau dans les plus hautes classes de la société, on peut bien supposer que ce n'est qu'après la révolution que l'Église nationale est devenue réellement affaire de cœur et de croyance. Le sens pratique, intelligent du peuple a ensuite trouvé, peu à peu, la constitution sous laquelle l'Église, qui ne saurait admettre la forme du gouvernement parlementaire, peut entrer comme institution reconnue dans l'État parlementaire avec ce qui lui revient : l'administration indépendante de la fonction enseignante, mais pas l'autonomie.

Ce rapport même conduisait ensuite, sous une nouvelle dynastie, à un *conflit des classes avec le roi et l'administration cen-*

trale, dans lequel, depuis la fusion de l'état ecclésiastique et laïque, les tendances d'un fonctionnariat de profession se sont toujours davantage développées. Dans cette lutte, sinon la maison royale des Stuarts, — au moins leur gouvernement de fonctionnaires devait succomber, car l'armée et la justice, la police et le soin des pauvres, l'impôt et tout ce qui concerne l'État, les unions des districts et celles des villes qui leur étaient analogues, sont déja des corporations établies et indestructibles, Par elles la population s'organise en classes harmoniques, se reconnaissant réciproquement, avec des droits acquis à juste titre à une participation indépendante au gouvernement de l'État en général et en particulier. Le parlement n'était depuis toujours que la réunion de ces rapports communaux et de classe; l'organisme du parlement était donc ici dès l'origine le plus fort.

Mais ce fut la faute des Stuarts qui les fit succomber lors de leur expulsion définitive, à la glorieuse révolution, parce que ce qu'ils voulaient n'était qu'égoïsme, mais n'était ni dans son sens ni dans sa nature, ce qui est la véritable vocation de la royauté par la grâce de Dieu. A l'extérieur comme à l'intérieur, dans l'État comme dans l'Église, les grands devoirs de l'époque sont passés inaperçus par cette race royale. C'est ainsi qu'en trois générations cette royauté put devenir incompréhensible, par sa marche impolitique, à un peuple élevé monarchiquement. Il put ainsi arriver deux catastrophes violentes, qui laissèrent dans le pays, qui précisément doit sa constitution à la monarchie, une méfiance invincible contre la vocation personnelle de la royauté.

SECTION II

VIE INTERNE DE L'ÉTAT

La vie intérieure de l'État à cette époque acquiert par la réformation religieuse, un caractère très différent. Les trois anciens

éléments fondamentaux, l'armée, la justice, et l'Église s'étaient développés, les deux premiers depuis l'époque normande, en un système de « conservation de la paix » compliqué, en constitutions de districts et de villes strictement limitées, qui étaient devenues sous cette forme la base fondamentale de la constitution parlementaire. *Maintenant se reproduit une marche analogue de la part du système politique ecclésiastique.*

L'esprit minutieux et tutélaire du gouvernement de l'Église pénètre le gouvernement de l'État, qui s'empare des devoirs humanitaires, *à l'égard desquels l'Église n'était plus à hauteur par son personnel et ses moyens*, et les règle comme des devoirs *communaux*. Ce nouveau système s'unit assez aisément aux institutions déjà subsistantes pour la conservation de la paix, et forme avec elles une administration de la police au sens le plus étendu du mot. Mais tandis que l'ancienne conservation de la paix n'a comme devoir fondamental que l'enlèvement négatif du mal, ces institutions nouvelles ont admis en elles l'idée politique *positive* de l'Église, le devoir de veiller aux éléments les plus faibles de la société qui ont le plus besoin de secours. Sous cet aspect la constitution locale, jusqu'alors très subordonnée, se transforme, depuis l'époque des Tudors, en un membre plus indépendant et très important de la vie communale et devient ainsi l'une des bases primordiales de l'État. Depuis qu'elle est réglée et confirmée, il résulte de cette activité indépendante et des charges importantes de la paroisse une nouvelle prétention aux droits politiques, qui est tout aussi méconnue par les Stuarts, que cette base l'avait été par les Plantagenets. Les prétentions absolutistes de leurs fonctionnaires sont précisément le plus tendues à l'époque où se joint au souvenir des anciens droits parlementaires, le droit bien fondé des classes moyennes. Le développement des institutions communales prend donc pour cette époque une marche contraire. Les créations progressives sont de nouvelles institutions de *communes* locales, qui sont organisées de nouveau sous le rapport temporel, et avec lesquelles se réunit ensuite la plus ancienne constitution des districts et des villes avec assez peu de modifications. Il apparaît

Digitized by Google

aussi convenable par cela de suivre une *série inverse* d'institutions communales de la paroisse au comté.

I

LA CONSTITUTION DES PAROISSES

La *constitution des paroisses* (*parish*), qui au moyen âge ne se rattache qu'au côté religieux de l'État, se range dès lors comme le membre le plus intime de l'État temporel.

L'organisation anglo-normande de la milice, de la justice et de la police avait de bonne heure réduit les petites unions de communes temporelles, décuries, « tithings, » à l'état de circonscriptions inférieures dans lesquelles le provost, « tithingman « headborough » comme bailli juridique et de police devait exécuter les ordres du shérif, des baillifs, « chief-constables. » Le provost n'avait pas seulement un droit indépendant de convocation, bien moins encore la présidence dans une assemblée communale. Cette faiblesse de la décurie qui même parfois n'avait pas de limites territoriales fixes avait sa source antique dans les rapports de propriété, parce que les villages ruraux agglomérés avec des établissements réunis ne furent jamais généraux en Angleterre; mais que bien au contraire la prépondérance de la grande propriété vis-à-vis d'un nombre exagéré de petits propriétaires de maisons avec ou sans terres, de fermiers, métayers, petits industriels et journaliers existait dès lors. Le centre vraiment fixe, l'âme de la commune, devint ainsi une église, une paroisse et çà et là une école. La réunion dominicale pour le service divin, les fêtes, les actes religieux, le cimetière commun devinrent des éléments plus forts pour la vie communale locale que les institutions de milice, de justice et de police, pour lesquelles la « villata » n'est que l'emploi inférieur. Par une lente modification tacite dans l'opinion commune et dans le langage, la paroisse vient remplacer l'ancienne décurie. Dans la plus grande moitié des « villatae » l'une et l'autre correspondent en effet. Les plus grandes localités cependant, sur-

Digitized by Google

tout les villes, forment souvent différentes décuries, particulièrement au nord de l'Angleterre. De fait les localités réunies dans une même paroisse pouvaient réunir leurs charges de police, de justice et d'impôt de même que leurs *church rate;* et au contraire un grand village pouvait accomplir ses charges temporelles d'après les paroisses. Cela eut lieu d'autant plus naturellement depuis la chute des *courts leet,* que l'assemblée communale ecclésiastique formait la seule assemblée assez nombreuse de la commune. On comprend ainsi comment vers la fin du moyen âge, les lois temporelles elles-mêmes, nomment fréquemment la paroisse, alors qu'il eût été plus correct de citer la décurie ou la « township. »

Le nombre et l'étendue des paroisses n'ont pas été changés en eux-mêmes par la réformation. Mais de même qu'à la tête du pouvoir public, l'état religieux et temporel sont alors réunis en une plus grande unité, au degré inférieur, la paroisse et le village temporel, la commune religieuse et laïque s'unissent toujours plus intimément. Les éléments de cette union gisent en partie dans l'impôt religieux, et plus encore dans les *nouveaux* emplois et les *nouveaux* systèmes d'impôt, pour lesquels la législation des Tudors prend la paroisse comme base.

1. Le *recteur ou vicaire* (*rector or vicar*) est sous le rapport ecclésiastique la tête et l'autorité de la commune. Sous le rapport de la constitution temporelle, pour les impôts communaux et les charges publiques, il n'est, il est vrai, qu'un membre particulièrement important des communes, soumis au devoir de l'impôt et aux charges publiques, tout comme tout autre membre de la commune. Dès le statut de Marlebridge le clergé des paroisses est dispensé de suivre le tribunal du sheriff's turn, et placé sous ce rapport dans une situation d'exemption. A dater de la naissance des fonctions de juge de paix, il s'y ajoute la nomination de curés de villages paroissiaux plus estimés et richement dotés, par lesquels l'idée d'une fonction autoritaire acquiert une valeur également sous le rapport temporel. La législation des Tudors ajoute encore quelques éléments d'une fonction de police, le contrôle de la fréquentation des églises

par les papistes, un devoir de dénonciation en cas de certaines infractions des lois de la réformation, l'enregistrement des certificats de service, et même l'exécution de la peine du fouet aux mauvais garnements, *rogues*. La législation postérieure n'a cependant pas continué à marcher dans cette direction.

2. Les deux marguilliers (churchwardens) (1), sont sous le

(1) On peut donner dès à présent sur la position des marguilliers (*churchwardens*), comme écrit capital, John Steer, *Parish Law*, Edit. by George Clive, London 1843, in-8°, qui paraît cependant faible en données historiques et manque d'enchaînement. Dans Burn's *Ecclesiastical law*, voyez principalement l'article *churchwardens* I, 398-415, II, et *Parish* III, 78-91. T. Smith, *the Parish* 1857, in-8°, a des mérites plus grands par suite de l'emploi réel des sources. On indique ici d'une manière suffisamment probante *le caractère principalement temporel* et *l'ancien droit de la commune* à la fonction des « churchwardens ». La plus ancienne citation de « gens assermentés » dans le recouvrement des impôts et des frais d'entretien en nature, par des tournées (*Rotuli parl.* 21 Edw. III n° 22) ne se rapporte évidemment pas à ces employés. Mais, dès 1343, ils apparaissent comme « wardens of the goods » de l'Église dans la *Rot. parl.* 15 Edw. III et les « yearbooks » II Hen. IV, comme gardiens temporels des biens de l'Église « temporal estate » dans les « yearbooks » 37 Hen. VI, fol. 30. Il y a des noms plus indéterminés comme *lay guardiens* (Kennet, p. 647) et *sworn men* dans les lois de l'époque de Jacques I. Ce n'est que petit à petit que le nom de *wardens of the parish church* (*Yearbooks* 19 Hen. VI, fol. 66) devient sous la forme de « churchwardens » technique et fixe. La pratique judiciaire les reconnaissait expressément comme employés *de la paroisse et pas du patron* (Strange's *Reports*, p. 715), comme « temporal officers » (13 Coke's *Reports*, p. 70) « of common right, the *choice* of churchwardens is in the parishioners, and, if the incumbent chooses one in any place, it is but by usage » (*cases temp. Hardwicke*, p. 275). L'archidiacre n'a pas le droit d'élire ou de contrôler leur élection (1 Salked's *reports*. p. 166). Les « churchwardens » doivent convoquer les communes (1 *Modern reports*, p. 236). Le curé n'appelle jamais les assemblées communales, car c'est la fonction des « churchwardens » (Strange's *Reports*, p. 1045). La cour ecclésiastique n'a pas de juridiction pour établir le compte d'un « churchwarden » (*Ib.*, p. 974, 1133 etc.). La commune peut donc en tout temps l'éloigner de son emploi. (*Yearbooks*, 26 Hen. VIII, fol. 5). Les paroissiens ont le droit de nommer alors d'autres « wardens », qui doivent formuler une plainte contre ceux qui ont été déposés (*Yearbooks*, 8 Ed. IV, fol. 6). Les canons ecclésiastiques antérieurs à 1571 parlent également d'une manière expresse, en première ligne, d'une élection des communes. « Aeditui, pro consuetudine suae cuique parochiae, parochianorum suorum, et ecclesiastici sui ministri, suffragüs eligentur : alio qui aeditui non erunt, nec amplius quam unum annum durabunt in illo munere, nisi forte iterum

rapport ecclésiastique regardés seulement comme des employés auxiliaires subordonnés au curé. A côté d'eux paraissent dans de grandes paroisses des témoins synodaux « synodsmen, sidesmen, questmen, » employés auxiliaires des « churchwardens. » Mais régulièrement le devoir des témoins synodaux est restreint aux dénonciations officielles « presentments », rattachés aux

eligantur. » Aussi la reconnaissance légale de la nécessité d'une *réélection annuelle* de 27 Hen. VIII, c. 25, p. 23, exprime que l'emploi doit être considéré d'après l'analogie des fonctions communales ordinaires et pas d'après les fonctions religieuses. L'Église établie proclame d'abord, dans les *canones* de 1603, une prétention un peu plus grande par l'introduction de la clause suivante :

Can. 89. Les « churchwardens » doivent être élus par le consentement du curé et des paroissiens, si c'est possible. S'ils ne peuvent cependant s'accorder sur de pareilles élections, le curé doit en élire un, les paroissiens l'autre.

Sous le point de vue du droit commun, ces « canones » sont une loi obligatoire seulement pour le clergé et pas pour les laïques. L'influence dominante de l'Église établie, depuis l'époque des Stuarts, a cependant développé le droit plus fort du curé au point, que d'une manière reconnue, telle procédure forme la coutume dans la majorité des paroisses et que, dans les paroisses de Londres seulement, l'élection communale des deux marguilliers persiste comme une tradition notoire. La faveur primitive de l'Église vis à vis du droit communal s'explique en ce cas par la liberté originaire de l'impôt ecclésiastique, dans lequel était le nœud de l'emploi. En outre, la *double position* de l'emploi (qui ne saurait être inconciliable avec le droit d'élection de la commune) ne saurait être méconnue, car :

1° Les marguilliers sont comme curateurs des bâtiments de l'église, du cimetière, des sentiers ecclésiastiques et comme représentants de la fortune mobilière de l'église, en tout cas des employés *ecclésiastiques mixtes*. Dans l'exercice de la police de l'église, du cimetière, du service divin et des dimanches, ainsi que par le contrôle et la garde des livres ecclésiastiques, ils sont, d'après la tradition constitutionnelle de l'église, en tout cas, de purs employés ecclésiastiques ;

2° Comme employés purement *temporels*, ils se montrent dans l'imposition et le recouvrement de l'impôt ecclésiastique, comme inspecteurs des pauvres et dans les devoirs d'une fonction inférieure de police et dans la commune, qui leur a été imposée par la législation postérieure.

Dans les fonctions ecclésiastiques, ils forment en général les « courts » ecclésiastiques (autorités supérieures) ; pour les fonctions temporelles, ils sont subordonnés aux cours temporelles. Cependant, en pratique, sous l'influence de diverses constellations politiques, il y a eu quelques défaillances, et, en général, elle s'est formulée au gré des autorités ecclésiastiques.

Digitized by Google

fonctions de « churchwardens. » Le devoir « de dénoncer tous les délits notoires se rapportant à l'Église, aux religieux et aux paroissiens » est repris également dans leur serment professionnel, et encore une fois répété dans les *canones* de 1603. — Sous le rapport temporel la fonction acquiert une nouvelle position par la création des impôts religieux. Tandis que la commune contribue volontairement, à l'origine, à l'entretien des bâtiments de l'église, elle acquiert aussi un droit indéniable de partager l'administration des biens ecclésiastiques, pour lesquels les *churchwardens* sont reconnus dans la pratique judiciaire comme corporation. Les fonctions en décadence de constable ne paraissant plus suffire pour divers devoirs du prévôt, on impose à l'occasion une série de devoirs de chef de village aux « churchwardens. » A l'époque des Tudors, ce sont principalement, ceux qui sont rattachés à la contrainte religieuse, à la recette des amendes pour n'avoir pas visité l'église, la violation des jeûnes, la profanation du dimanche, la participation aux conventicules; puis aussi le recouvrement des amendes pour la boisson et l'ébriété, 4 Jac. I, c. 5, pour les contraventions en matière de chasse, les infractions aux ordonnances sur les poids et mesures, les friperiers, les accapareurs, etc. Ceci, rattaché à leur position d'inspecteurs des pauvres, leur donne la position de fonctionnaires *ordinaires* et *premiers* en rang de la commune, qui, d'après la tradition et la pratique judiciaire, doivent être élus par elle; tandis que, d'après les « canones » de 1606, au défaut d'accord amiable, l'un des « churchwardens » doit être élu par la commune et l'autre par le curé.

3. *Les positions inférieures du sacristain* (*sexton*) et du *bedeau* (*beadle*) forment des fonctions subalternes. Celle de clerc de paroisse (parish clerck), est fréquemment remplie par un jeune ecclésiastique auxiliaire, qui donne la réponse dans la liturgie et aide aux autres devoirs paroissiaux. Les affaires croissantes de la commune le rendent un membre très actif de l'administration communale, et à ce titre il est rémunéré et élu par elle.

La *base personnelle* de cette paroisse est la commune ecclé-

siastique, sa *base matérielle*, le « church rate » dont nous avons déjà auparavant exposé la nature.

La *commune ecclésiastique*, au sens purement religieux, comprend toutes les personnes soumises aux soins spirituels, et par conséquent aussi les femmes, les enfants, les serviteurs, compris sous la notion générale « des habitants. » La naissance de prestations positives en argent et fonctions vers la fin du moyen âge, par conséquent celle du « church rate » et des fonctions de « churchwarden » engendre la notion temporelle d'une *commune active*, « parishioners » au sens plus étroit, à laquelle ceux-là seulement peuvent participer qui prennent part aux charges publiques. Le principe fondamental du « paying scot and bearing lot » a acquis sa valeur tout comme dans la commune urbaine, dans la décurie, le « hundred, » le comté « et la communitas regni » et est devenu un principe de droit commun même pour la paroisse. Elle trouva dans la pratique juridique, une reconnaissance indubitable, pour autant que s'étendait l'analogie certaine du droit communal temporel. La base décisive devint ici l'*impôt religieux* à la contribution duquel c'était dès l'origine un devoir plus étendu de participer que pour les anciens impôts juridiques et de police temporels. La base donnée pour les contributions pour l'église était évidemment l'état de maison religieux, comme tel. L'impôt religieux apparaît pour ce motif dès l'abord comme imposition personnelle proportionnée à la grandeur du ménage, que celui-ci repose sur un « freehold » ou sur un « copyhold, » une propriété durable ou temporaire, une location ou un fermage. Quant à cette question, il ne s'agissait évidemment pas de savoir si un membre de la paroisse prenait part aux charges de justice de police et aux subsides parlementaires, mais seulement, *s'il participait aux bienfaits durables de l'église comme membre durable de l'union communale*. Sous ce rapport la diversité du mode de possession était indifférente, bien plus l'établissement durable d'un ménage était le seul point décisif. D'autre part cependant, c'est par analogie des impôts et des charges temporels que l'on décide de la mesure de l'impôt, pour autant que la valeur du

revenu de la propriété réelle, appartienne en effet à l'union communale. D'après l'analogie des autres charges communales, la pratique attirait aussi des gens habitant au dehors, d'après la mesure de leur propriété. Jeffreys, Case 5, 10, 67.

Mais pendant que les impôts temporels ne sont que des surrogats et des transformations de service d'abord personnels dans la milice, la justice et la police, et que pour ce motif *le droit politique se détermine d'abord par le devoir de service personnel:* dans cette charge communale locale, l'impôt pécuniaire est l'élément primordial. Les fonctions de « churchwardens » ont acquis seulement par l'impôt lui-même une importance, et comparées avec les devoirs de milice, de justice et de police, sont en fait une charge inférieure. Ce qui est décisif pour la qualité de « parishioner » est donc purement *le devoir de contribuer aux impôts paroissiaux*, ainsi qu'on le peut percevoir par l'inscription dans les livres paroissiaux « Parish books. » Ce devoir de contribution donne le droit de vote à la commune (Smith, *Parish*, pag. 63, 94 et citt.). L'exigence positive d'un paiement réel des droits ecclésiastiques ne peut avoir lieu que par une loi positive comme condition préalable du droit électoral, mais ne se comprend pas d'après la « common law » (Faulkner v. Elger, 4 B. et C., 449). Pareillement la condition d'un domicile d'une année ne peut être établie que par une loi positive, ainsi que cela a eu lieu récemment en différents cas.

La levée des impôts ecclésiastiques, après une délibération préalable avec les communes, devint ensuite la fonction capitale des « churchwardens. » L'assemblée de la commune avait lieu à cause du but, le plus souvent qu'il était possible, dans la la sacristie, « vestry; » d'où l'*assemblée communale* elle-même prit le nom de *vestry*. La convocation des communes avait lieu par les « churchwardens »; c'était leur droit et leur devoir. La présidence était régulièrement abandonnée au curé, à titre honorifique, comme premier membre de la commune religieuse. On ne saurait établir de droit positif à cette présidence par aucun précédent, ni aucune analogie; d'après

l'analogie des « commoners » concédant l'impôt, l'assemblée est bien, au contraire, sa propre maîtresse, tant pour la nomination du chairman que pour la prorogation. Il a aussi été reconnu par des précédents que la prorogation (*adjournment*) dépend de la détermination de la majorité. Le vote a lieu au *même* titre, comme dans les anciennes assemblées judiciaires, dans les élections parlementaires, les résolutions parlementaires. Le mode de votation est régulièrement la levée de la main, dans des cas difficiles et douteux par un *poll*.

Sous ce rapport, il s'est formé une pratique assez uniforme des assemblées paroissiales. Les paroisses ainsi formées atteignirent en 1371, d'après un relevé de Stowe puisé dans les rapports des shérifs, le nombre de 8,652. En l'année 1520, leur nombre fût de 9,407 ; sous Jacques Ier, de 9,282 (Camden, Brittania, 161, 162). Surtout par suite de la réformation, une portion des paroisses s'était étendue aux villes. *La paroisse sous cette forme s'offrait alors à la législation des Tudors comme un nouveau membre capable de supporter de nouveaux devoirs importants pour le bien-être commun.*

II

LA NAISSANCE DE L'ASSISTANCE DES PAUVRES DANS LES PAROISSES

La création communale la plus importante et la plus persistante qui résulta de cette union des états ecclésiastique et temporel est l'assistance des pauvres par la paroisse (1). La pré-

(1) L'histoire de la législation de l'assistance des pauvres est traitée dans :

R. Potter's, *Observations on the poor laws, on the present stand of the poor, and on houses of industry London*, 1755; Burn's, *History of the poor law*, 1764. F. M. Eden, *State of the poor, or a History of the labouring classes in England*, 3 vol. in-4°, 1796. Sir George Nicholl's, *History of the English poor law, in connexion with the legislation and other circumstances affecting the condition of the people*, 1854, 2 vol. in-8°. L'ouvrage R. Pashley's, *Pauperism and poor Laws*, 1854, chap. 5, 6, avec de très précieuses recherches historiques, se rattache au même sujet.

Digitized by Google

voyance positive tomba en partage, au moyen âge, à l'Église, qui consacrait originairement à son service 1/4 des dîmes, et en Angleterre 1/3. Plus tard, ce fut un des principaux devoirs des couvents, en partie, à cause de leur destination primitive, en partie, parce qu'ils s'étaient approprié une masse de dîmes. La législation temporelle ne se formula que par une défense de la mendicité et du vagabondage, 23 Edw. III, c. 7; 12 Ric. II, c. 7. D'après 19 Henri VII, c. 12, les mendiants incapables de travailler doivent se rendre dans la centurie où ils sont nés ou bien où ils ont été domiciliés, les trois dernières années; il est défendu de mendier ailleurs. Par 22 Henri VIII, c. 12, les juges de paix sont autorisés à former entre eux des districts, et à les attribuer aux mendiants incapables de travailler, comme circonscription où ils peuvent mendier; les dépasser est puni des « ceps », du pain et de l'eau. Les mendiants en état de travailler doivent être fouettés et contraints de retourner à leur lieu de naissance ou dans l'endroit où ils ont résidé les trois dernières années. Il faut cependant examiner avec encore plus de détails la marche de la législation.

Le moyen âge avait maintenu avec rigueur la séparation entre les éléments positifs et négatifs de l'assistance des pauvres, et attribué la première à l'Église, la seconde à l'État. D'après 23 Ed. III, c. 7, personne ne doit faire l'aumône à un mendiant capable de travailler. Et 12 Ric. II, c. 7, défend à tout travailleur d'abandonner son domicile, sans l'attestation d'un juge de paix qu'il y a un motif avouable; celui qu'on trouve errant sans ce témoignage peut être saisi, et placé aux ceps. Les personnes incapables de travailler peuvent demeurer dans leur lieu de résidence actuel, si les habitants veulent veiller à leur entretien; sans cela elles doivent retourner à leur lieu de naissance, afin d'y être entretenues. Les stat. 19 Henri VII, c. 12, 22 Henri VIII, c. 12, n'étaient que des continuations de ce système purement policier. Lorsque le *Mirror*, c. 1 § 3, dit que, d'après le droit commun, les pauvres doivent être entretenus par le clergé, le pasteur et les paroissiens, il exprime seulement par là que l'assistance positive tombe en partage à

la constitution de l'Église, ainsi qu'à la bienfaisance privée ; tandis que la législation temporelle ne s'occupe que d'une manière négative de l'abolition de la mendicité et du vagabondage.

En tout cas l'assistance des pauvres dans les diverses paroisses ne semble avoir été pratiqué qu'isolément. L'institution des couvents et d'autres fondations analogues concentra cette assistance en différents points d'une manière très peu réglée. Dès l'époque anglo-saxonne, il fut établi qu'une portion déterminée du revenu ecclésiastique était en totalité destinée aux pauvres. La législation primitive de l'Église divisait, on le sait, les dîmes en quatre parties, relativement à leur distribution. En Angleterre, on ne parle en général que d'une répartition tripartite, parce qu'il avait été pourvu d'une autre manière, et très richement, à la dotation des évêchés. On devait donc appliquer 1/3 à la « fabrica ecclesiæ, » 1/3 pour les pauvres et 1/3 pour le clergé. D'après des ordonnances ecclésiastiques, auxquelles on fait allusion dans les comptes rendus parlementaires, 25 Édouard III, ces fondations ecclésiastiques étaient établies « pour enseigner la parole divine, exercer l'hospitalité, les aumônes et d'autres œuvres de la charité chrétienne. Cette dernière était assurément mieux cultivée par les couvents et les fondateurs que par les différents pasteurs. Dans 15 Ric. II, c. 6, (v. 4 Hen. IV, c. 12), on ordonne spécialement, pour obvier aux inconvénients résultant de l'appropriation des dîmes par des fondateurs ecclésiastiques, qu'en pareil cas. « une somme déterminée et proportionnée doit annuellement être payée et répartie, des fruits et revenus de toute église aux pauvres de la paroisse et cela à toujours. »

On exagère cependant systématiquement l'influence des couvents au point de vue de l'assistance des pauvres, et on attribue ainsi la lourde charge de l'assistance paroissiale des pauvres à la réformation. Hallam remarque au contraire à bon droit, dans la *Const. hist.* I, 108 : « En tout cas, bien des pauvres acquirent ici des soutiens ; seulement le système aveugle de l'aumône usité dans l'Église romaine est notoirement plus souvent la source que la guérison de la mendicité. Les fondations

de couvents divisées arbitrairement entre différents comtés ne pouvaient plus jamais suffire au but d'une assistance régulière des pauvres; et les pauvres eux-mêmes qui frappaient ici aux portes étaient tout aussi sûrement poussés à une mendicité vagabonde qu'assistés réellement. Déjà, pendant qu'existaient les couvents, on dut ordonner, par une série de statuts, des assemblées régulières pour l'assistance des pauvres. » Il manquait à l'Église et aux institutions conventuelles, sous leur forme d'*alors*, tant le personnel suffisant, que les moyens pécuniaires pour une assistance efficace.

La vérité est que l'organisation de la société empêcha désormais l'*assistance* des pauvres d'être séparée de leur *police*. Seule, la legislation temporelle et la coopération des communes pouvait rattacher efficacement le système de la police aux mesures humaines de l'assistance. En fait, les mesures de police contre les gens en état de travailler marchent, dans toute la législation des Tudors, toujours du même pas que les mesures de bienfaisance à l'égard des incapables. Les premières ne rappellent que trop cette rudesse, qui se manifeste à côté de tant de grandeur, dans toute la série des institutions temporelles du moyen âge. D'après 27 Henri VIII, c. 25, on ne peut pas donner d'aumône en dehors du village ou de la paroisse, à peine d'une amende décuple. Les mendiants entêtés doivent, la première fois, être fouettés, la seconde fois on doit leur écourter l'oreille droite; si on les trouve encore en état de mendicité, ils doivent, accusés de vagabondage et de fainéantise, être mis à mort « comme félons et ennemis de la vie commune. » D'après 1 Ed. VI, c. 3, tout sujet en état de travailler, qui ne veut pas s'appliquer à un travail honorable, ni se mettre en service (que ce ne soit même que pour le boire et le manger), sera marqué à l'épaule comme vagabond, et sera adjugé à quiconque voudra le recevoir comme esclave pour deux ans; il doit être entretenu au pain et à l'eau, il doit porter un collier de fer, au cou, au bras où à la jambe, être maintenu au travail par le fouet, etc. S'il s'échappe, il doit être adjugé comme esclave pour sa vie durant, et s'il s'enfuit

encore une fois, il doit comme félon être mis à mort. Si personne ne le demande comme esclave, il doit être appliqué, enchaîné, au rude travail des chemins. Ceci fut abrogé par 3 et 4 Ed. VI, c. 16. Mais dans 14 Eliz., c. 5, on trouve de nouveau la clause, que « rogues and vagabonds » et des mendiants obstinés (c'est à dire, en général toutes personnes capables de travailler, qui ne veulent pas le faire pour le salaire usuel) doivent être la première fois sérieusement fouettés, et brûlés à l'oreille droite, en cas de récidive punis de la peine de la félonie, au troisième cas de la peine de mort. Ce n'est qu'avec la fixation de l'ensemble de la législation des pauvres et du travail que ces barbaries se perdent. Le groupe décisif des lois sociales et politiques 39 Eliz. est pour l'état des choses contemporain un chef-d'œuvre accompli : « cap. 1, Against the decaying of towns and houses of husbandry; c. 2, for the maintenance of husbandry and tillage; c. 3, for the relief of the poor; c. 4, for punishment of rogues, vagabonds and sturdy beggars; c. 5, for erecting of hospitals and working houses for the poor; c. 6, touching lands given to charitable uses; c. 12, concerning labourers. » Deux cents ans de législation des partis parlementaires n'ont pas su améliorer une seule maxime des lois des pauvres d'Élisabeth. De semblables ouvrages législatifs sociaux et politiques ne naissent, ni d'un simple corps d'employés ni d'une résolution parlementaire, mais seulement de la *coopération* énergique de ces deux éléments dans la forme qu'ils avaient alors. La scission postérieure en un cabinet (conseil des ministres) et une résolution parlementaire sous l'influence d'un parti dominant, a fait perdre cette capacité, pour les transformations sociales, et n'a pas encore retrouvé cette influence jusqu'aujourd'hui. A cause du résultat final de la longue marche expérimentale de la législation, on a plus tard oublié les précédents (1).

(1) Lambard, Coke et Dalton passent déjà les anciennes lois d'Élisabeth d'une manière qui déchire très sensiblement la connexion historique de la vie communale. L'ignorance de cet état de choses plus ancien reproduit au-

Depuis ce temps le pouvoir politique entreprend aussi d'une manière positive l'assistance des pauvres. Par 27 Henri VIII, c. 25, les divers « hundreds », les villes incorporées, les paroisses et les faubourgs sont averties d'entretenir les pauvres par des aumônes volontaires, de telle manière qu'ils ne soient pas obligés de mendier publiquement sous peine de 20 sch. d'amende mensuelle pour chaque personne qui refuse de contribuer. Les marguilliers et d'autres citoyens ayant du bien, doivent le dimanche rassembler des gens dans ce but par le tir des boites et d'autres manières, et les ecclésiastiques doivent employer chaque occasion d'exciter le peuple à la bienfaisance. Les gens en état de travailler doivent être tenus à un travail permanent, à peine de 20 sch. d'amende pour la paroisse récalcitrante. Déjà dans cette loi domine la maxime, de ne pas donner des aumônes isolées en argent, mais d'unir les contributions et collectes en un fonds communal (stock of the parish). Le soin d'occuper les travailleurs, d'aider ceux qui sont incapables de travail, est imposé aux marguilliers ou à deux « autres de la paroisse » (les overseers of the poor, comme on les appela postérieurement) avec l'autorisation de poser les mesures normales nécessaires à cet effet (in good and charitable wise take such discreet and convenient order). Ainsi se trouve fondée dès lors dans ses traits essentiels l'assistance des pauvres par la paroisse. Le motif décisif se trouvait aussi dans le changement prématuré du travail servile en travail libre, qui occasionna pendant un certain temps de grandes fluctuations et de grandes nécessités parmi les classes ouvrières. Sous Henri VIII, ainsi que le prouve déjà la date de la loi, plus des nécessités momentanées que l'abolition des couvents en furent l'occasion déterminante. Les gouvernements précédents s'étaient pour la majeure partie trouvés dans un état de nécessité, et devaient se proposer comme premier but à atteindre le rétablissement de la paix et de

jourd'hui le conseil très simple, mais peu réfléchi, d'abandonner aussi en Angleterre l'assistance des pauvres à l'église.

Digitized by Google

l'ordre. Avec Henri VIII, le pouvoir politique était raffermi au point de pouvoir assumer de son propre mouvement en ce domaine capital les devoirs humanitaires de l'Église du moyen âge. Par l'abolition des couvents, à cette époque, des essaims de mendiants furent, il est vrai, mobilisés, devinrent momentanément une lourde charge pour les communes, mais avec le temps, devaient se répartir plus régulièrement par le principe de la législation. En tout cas par la sécularisation naquit pour la couronne un nouveau devoir *moral* relatif à ce soin positif, parce que les dîmes appropriées s'y trouvaient rattachées. Elles étaient en majeure partie passées à des favoris et à des particuliers, tandis que la charge du soin des pauvres tombait alors en une mesure plus considérable aux communes, pour devenir de nouveau, par une répartition égale, une charge de la propriété réelle et en même temps la source d'institutions communales plus vigoureuses et de nouveaux droits politiques.

Pour ce motif précisément la législation garda d'une manière immuable la direction une fois prise. Après 1 Édouard VI, c. 3, on doit créer des asiles pour les pauvres par la pieuse bienveillance du public bien pensant et des matériaux pour occuper les pauvres. Mais dans les lois publiées sous le gouvernement de la noblesse pour le roi mineur, on passe ensuite de nouveau à la contrainte la plus rude contre les mendiants capables de travailler, qui sont menacés de la marque, de l'esclavage et même de la mort. Après trois années, la loi plus douce de Henri VIII est rétablie. Les mendiants incapables de travail doivent être ramenés par les constables de village en village jusqu'à leur lieu de naissance ou à leur domicile. Des ordonnances répétées prescrivent de nommer des collecteurs d'aumônes, afin de réunir les contributions pécuniaires pour les pauvres « par des exhortations amicales », nécessairement par l'avertissement de l'évêque. D'après 5 et 6 Edw. VI, c. 2, tous les collecteurs doivent, au dimanche déterminé de l'année, immédiatement après le service divin, « mettre par écrit pour combien chaque homme veut contribuer chaque semaine pour l'année suivante », et si quelqu'un était récalcitrant, le reli-

Digitized by Google

gieux doit l'avertir amiablement; mais s'il persiste dans son refus, il doit en informer l'évêque. Celui-ci doit le faire venir et l'exhorter amiablement et ensuite « le taxer en proportion de de son estimation ». Sous le même gouvernement, on fonde trois grands hôpitaux dans la capitale, qui cependant ne suffisent pas plus que les contributions à lever par exhortation amiable.

Le stat. 3 Eliz, c. 3, renforce donc l'exhortation amiable de l'évêque par un ordre de comparution à la prochaine session des juges de paix, et ceux-ci doivent l'exhorter amiablement à nouveau; enfin s'il ne se laisse pas persuader, « le taxent à une contribution proportionnée en faveur des pauvres, » et en cas de refus le mettent en prison jusqu'à ce qu'il ait payé. Par 14 Eliz. c. 5, les juges de paix sont, en général, autorisés à taxer les *habitants* à des contributions pour l'entretien des pauvres affaiblis par l'âge et incapables de travail, et de les y forcer au besoin par la peine d'emprisonnement. Par 18 Eliz., c. 3, ces principes sont encore renforcés un peu plus; le caractère spécial de ces lois est la division des circonscriptions des pauvres en districts à former à nouveau par les juges de paix (divisions), c'est à dire de petites unions circonscrites, pour le paupérisme, — tentative, qui après 20 ans fut de nouveau abandonnée. A la fin du seizième siècle, l'accroissement inquiétant de mendiants en état de travailler et d'artisans ambulants occasionna l'établissement d'un comité de la chambre des communes, auquel appartenait, entre autres, sir Francis Bacon, qui prit en considération les mesures à étendre d'une manière concordante à la bienfaisance publique, l'occupation forcée des pauvres, la punition de la mendicité et du vagabondage. L'assistance des pauvres et la police formaient déjà depuis des générations un système qu'on ne pouvait plus séparer, embrassant en quatre directions : 1° des peines de police contre les mendiants et les vagabonds; 2° l'obligation forcée des classes ouvrières d'entrer au service; système auquel s'ajoutait un peu plus tard 3° l'établissement de maisons des pauvres ou maisons de correction; 4° un système officiel d'exercice de la bienfaisance pour les paroisses. Le résultat de ces délibérations fut

six lois connexes, auxquelles *le stat.* 39, *Eliz. c.* 3, *appartient; il contient déjà les traits essentiels de la législation des pauvres au sens plus restreint de la manière dont elle s'est formulée sous Élisabeth;* le st. 43 Eliz. c. 2., qui a régi plus de deux siècles durant le soin des pauvres en Angleterre et n'est qu'une nouvelle rédaction de cette loi (1). Les principes directeurs de la grande loi des pauvres, sont les suivants :

1° *Le soin des pauvres est une charge générale et égale de chaque paroisse* (parish). Le pauvre n'a cependant pas la liberté de se rendre à une paroisse de son choix; mais les lois antérieures continuent à subsister, d'après lesquelles les personnes qui ne peuvent ou ne veulent pas travailler sont contraintes de demeurer dans la paroisse spéciale où ils sont domiciliés, c'est à dire

(1) Afin d'élucider la loi 42 Eliz., chap. 2, je remarque encore :

1° *Les circonscriptions de l'administration des pauvres sont en principe les paroisses.* La législation de la restauration cependant a également ici cédé à la tendance séparatiste et permis aux contribuables de partager les paroisses et de former de plus petites circonscriptions, et pour autant qu'ils y fussent appropriés, leur accorder une assistance des pauvres séparée. Lorsqu'une paroisse embrasse plusieurs décuries temporelles, « tithings, townships ; » celles-ci peuvent donc se constituer de nouveau en associations locales séparées pour l'assistance des pauvres, ce qui a eu spécialement lieu fréquemment dans les grandes paroisses du Nord. Mais, même sans base pareille, les paroisses peuvent, pour des motifs locaux, former des circonscriptions des pauvres séparées, de telle sorte que depuis cette époque le nombre des associations charitables locales surpasse de plusieurs milliers le nombre des paroisses religieuses.

2° *La nomination des inspecteurs des pauvres* a lieu, d'après la loi d'Élisabeth, par les juges de paix. Ceci doit être considéré comme une nouveauté. Lorsque la loi plus ancienne 27 Hen. VIII imposa aux paroisses le devoir d'occuper les gens en état de travailler et d'aider ceux qui ne l'étaient pas, par l'intermédiaire des marguilliers ou de *deux autres* hommes de la paroisse, le soin de nommer ses délégués sous sa propre responsabilité resta naturellement abandonné à la commune. Dans divers villages, le choix de pareils pères des pauvres, qui devaient rendre compte à l'assemblée communale, a réellement eu lieu. Cela résulte des diplômes paroissiaux encore subsistants jusqu'en 1570. Il en résulte également que l'on choisit encore plusieurs employés comme « collectors » et « distributors » (Smith, *Parish*, p. 145 et 509); sur l'élection de semblables « collectors » en particulier, voyez Smith, p. 178 et 179. Les motifs de la nouveauté se trouvaient dans ce que, par cette nomination, on pensait mieux diriger l'assistance des pau-

Digitized by Google

où ils sont nés ou résident depuis trois ans. Il y a également là la base d'un droit de résidence, de telle façon cependant que les pauvres, d'après le contexte des lois, trouvent l'entretien nécessaire dans le lieu de leur domicile temporaire et qu'il n'y a de transport au lieu de leur domicile que pour les « rogues and vagabonds ». Un siècle plus tard, c'est la restauration qui a sacrifié ce grand point de vue politique aux intérêts de la grande propriété foncière et aux inclinations des petites communes locales. Les stat. 13 et 14 Car. II, c. 12 autorisent l'expulsion, dans les 40 jours après l'arrivée, par mesure de police, de *toute* personne qui *probablement* tombera à charge du soin des pauvres « likely to be chargeable » et leur réintégration à la paroisse dans laquelle elles avaient en dernier lieu

vres, encore très irrégulière et très défectueuse, et que l'on tenait comme plus efficace vis-à-vis d'une nouvelle charge imposée avec contradiction, une nomination par l'autorité de la police. La pratique postérieure a suivi une sorte de voie moyenne, dans laquelle on donne à l'assemblée communale un droit de présentation et ne considère la nomination par le juge de paix que comme une confirmation officielle.

3° *La formation de la taxe des pauvres*, dans la loi d'Élisabeth, est la réunion des tentatives antérieures en un système unitaire. L'Église avait encore toujours conservé l'obligation du clergé par suite de sa possession des dîmes. Les injonctions de 1547 et 1559 renferment donc le précepte : « parce que les biens de l'Église sont appelés les biens des pauvres, tous les pasteurs, vicaires, prébendiers et autres gens dotés de bénéfices doivent, lorsqu'ils ne résident pas au lieu de leur bénéfice, pour autant qu'ils aient annuellement un revenu de 20 liv. ou au dessus, diviser désormais entre les pauvres membres de la paroisse ou d'autres habitants, en présence des marguilliers ou d'autres hommes honorables de la paroisse, la quarantième partie des fruits et revenus du susdit bénéfice. » Sous ce point de vue, on explique aussi la nomination du pasteur ou du vicaire au premier rang parmi les contribuables, et la citation particulière des dîmes parmi les objets imposables. Aussi longtemps que la loi d'Élisabeth fut maintenue en son sens originaire par « l'occupation laborieuse » des pauvres dans chaque commune (voyez 13 Car., I, chap. 4), la masse totale de la taxe des pauvres paraît avoir été maintenue dans des limites respectables. D'après des données de Cooke et Nicholls, elle comportait, en l'année 1650, 188,811 liv., mais était montée, dès 1688, à 700,000 liv. — Un intéressant exemple de l'assistance des pauvres, dans les vingt-cinq premières années après la loi d'Élisabeth, est donné par Smith, *Parish*, p. 626 et s., par des extraits des protocoles communaux de la paroisse « Steeple Ashton en Wiltshire. »

une résidence légale par naissance, ménage, résidence, apprentissage ou service pendant un temps d'au moins 40 jours, — dispositions qui créèrent un droit de résidence des plus embrouillés.

2° *Quant aux fonctions personnelles de cette bienfaisance, on fonde l'emploi communal d'inspecteur des pauvres.* Dans chaque paroisse, les marguilliers doivent d'abord être les pères des pauvres et à côté d'eux il y a deux « overseers of the poor », ou plus qui, annuellement, doivent être nommés parmi les habitants aisés par les juges de paix. Ces inspecteurs des pauvres doivent « établir des mesures pour occuper tous les enfants de parents qui paraissent hors d'état de les entretenir, ainsi que de toutes autres personnes également qui, sans moyen de vivre, n'exercent pas de commerce ou de métier pour acquérir leur entretien ». Dans ce but, ils sont autorisés à lever « telles sommes d'argent qu'ils auront besoin pour se procurer un approvisionnement suffisant de lin, de chanvre, de laines et autres denrées ou matières pour *occuper* les pauvres, ainsi que les sommes nécessaires pour la *sustentation* des paralytiques, des aveugles, des personnes âgées et incapables de travail et pour l'éducation d'enfants comme apprentis ». Les personnes qui se refusent à travailler peuvent être envoyées par eux en prison ou au « workhouse » (la maison de travail), ils peuvent aussi établir un hospice spécial pour les pauvres de la paroisse, incapables de travailler. Les enfants des pauvres peuvent être par eux mis de force en apprentissage.

3° *Pour la réunion des moyens* NÉCESSAIRES à l'assistance des pauvres, la loi autorise les marguilliers et les inspecteurs des pauvres « à lever par semaine ou autrement par la taxation de chacun des habitants, pasteurs, vicaires et autres et de chaque propriétaire de terres, maisons, dîmes, etc. de la paroisse, les sommes nécessaires. » — Par cette institution se trouve instituée légalement la *taxe paroissiale* des pauvres. La marche de la législation prouve que par cette introduction progressive de l'obligation à l'impôt, la commune ecclésiastique était toujours le point de vue, car l'ecclésiastique se trouve cité au premier

rang des contribuables. La base des nouvelles demandes était donc le ménage chrétien comme tel, de même que dans les « church rate » depuis longtemps existantes. La loi a eu devant les yeux cette pratique et a voulu par sa rédaction comprendre une pratique des plus étendues, qui embrasse tout « occupier, » que son ménage repose sur un « freehold » ou sur un « copyhold », sur une possession durable ou temporaire, sur une location ou sur un fermage. Des résidants même au dehors appartiennent par leur propriété foncière dans la commune à ces « occupiers », ainsi qu'il était admis dans la pratique des « church rate ». Ainsi naît un impôt réel général qui devait devenir la base nouvelle de toute imposition communale.

III

LA CHARGE DE L'ENTRETIEN DES PONTS ET CHAUSSÉES.

2 et 3 Ph. et M. c. 8.

C'est un ESPRIT ANALOGUE *qui place dans la législation des Tudors la charge de l'entretien des* PONTS ET CHAUSSÉES comme *une partie de la vie communale.*

Déjà dans l'état anglo-saxon il était une charge communale (*trinoda necessitas*), alors que l'on appliquait volontiers l'antique « landwehr », descendue au rang de « landsturm », à de semblables services. L'époque normande exigea l'entretien des ponts et chaussées par les amendes habituelles de police « amerciaments ». L'élargissement, l'obstruction et la fermeture des routes étaient réglés par un ordre de cabinet émanant de la chancellerie « writ ad quod damnum », par lequel il est ordonné d'examiner, par le moyen d'une commission d'enquête, si la modification que l'on avait en vue ne serait pas nuisible au public. L'entretien des ponts et chaussées était un article d'interrogation permanente dans le « sheriff's turn » et dans la « court leet », en outre une réparation conforme à la nature des choses, de telle sorte que la charge d'entretien des chaussées

était attribuée par principe aux petits villages et celle des ponts au comté entier. L'usage véritable fondait pour le public le devoir de l'ensemble des habitants à l'entretien. Coke II, *Inst.* 700. Dans des cas rares, la charge reposait exceptionnellement sur une possession privée comme condition d'unea ntique inféodation « by tenure ». Ces principes, ainsi que l'administration normande les avait régulièrement et également développés, ont alors la valeur de droit commun « common law ».

Leur maintien en vigueur repose, d'après la pratique policière de l'époque normande, sur une *procédure accusatoire* et même d'abord sur des « présentment » officiels au « King's bench », auprès des juges ambulants ou des assises criminelles. Le shérif pouvait en être saisi par un « commissorium » jusqu'à ce que 28 Edw. III, c. 9, lui eût également enlevé cette partie des affaires judiciaires. Il s'y joint aussi une plainte ordinaire « indictment » contre la commune obligée. Pour l'entretien des ponts, pareille plainte peut être portée contre tout possesseur d'une pièce de terre assujettie ; celui qui est ainsi accusé peut être condamné à l'amende entière, mais possède ensuite son recours contre tous les gens obligés à y contribuer dans le comté, dans leur assemblée ou en particulier. Par 22 Hen. VIII, c. 5, § 1, on introduit avec la même efficacité des « presentments » à la session générale des juges de paix qu'aux assises. Enfin, une procédure fiscale « ex officio » (criminal information) peut avoir lieu auprès des tribunaux royaux.

La législation des Tudors a essentiellement complété ces principes. Le « statute of bridges » 22 Hen. VIII, c, 5, règle le devoir de contribuer aux ponts, qui doit reposer sur *tous* les *householders* (chefs de ménage), qu'ils possèdent des terres ou non, et sur toutes les pièces de terre, que leurs possesseurs habitent ou non dans le comté. La charge et l'insuffisance de la procédure accusatoire par « presentment et indictment » conduisent ensuite, d'après le principe de la division du travail, à la *formation d'une nouvelle fonction communale*, le « surveyor of highways », établie par 2 et 3 Phil. et Mary c. 8.

Digitized by Google

Cette même loi a réparti la charge communale, de manière à ce que chaque possesseur d'une *charrue de terre* doive, au jour et lieu fixés, fournir une voiture ou charrette, attelée de bœufs, chevaux ou autres bêtes de trait, selon la coutume du pays, ainsi que deux hommes vigoureux, et les autres ustensiles nécessaires. Chaque possesseur d'un *attelage* ou d'une charrue dans la paroisse doit de même fournir une voiture, ainsi que deux hommes; en place de voiture, il peut aussi fournir sur réquisition deux hommes (§ 2). Tout *autre* habitant, « householder », « cottager and labourer » qui est capable de travailler et n'est pas en rapport de service pour un travail annuel doit le même jour donner son travail en personne ou par l'intermédiaire d'une personne en état de travailler. Des personnes de la classe moyenne (ayant 40 sch. de rente foncière et 5 l. de fortune mobilière) doivent fournir deux hommes (18 Eliz., c. 10, § 2).

Les éléments individuels de l'organisation communale sont alors fixés par cette loi et une série de lois complémentaires :

1° Comme *circonscription pour le devoir d'entretien des routes*, il y a expressément la paroisse « parish » et pas l'ancienne décurie temporelle.

2° L'*élection des surveyors* doit légalement avoir lieu de telle manière que les « constables » et « churchwardens » convoquent annuellement les « parishioners », afin d'élire deux hommes notables comme « surveyors of the highways » avec pouvoir d'exiger et de diriger les voitures nécessaires pour les travaux d'amélioration et d'établir des jours fixes pour les travaux aux routes. En cas de refus de l'emploi, la loi commine une amende de 20 sch.

3° La *charge d'entretenir les routes* est encore basée en première ligne sur les prestations en nature. La règle pour le service des attelages est une charrue de terre, c'est à dire 100 acres, plus tard une nouvelle réglementation établit 50 liv. st. « per annum ». On y égale d'ailleurs la possession d'un attelage ordinaire. En pratique, on appelait aussi pour ce motif les propriétaires d'équipages et d'attelages dans un but industriel et on comprenait la loi d'une manière rigoureusement alternative,

Digitized by Google

à l'égard des propriétaires de terres ou d'équipages. Celui qui possède plusieurs charrues de terre est appelé à fournir tout autant d'attelages, qu'il les possède ou non. D'après 5 Eliz. c. 13; 29 Eliz. c. 5, les juges de paix fixent six jours de travail pour l'amélioration. Mais si les forces réunies par la loi pour le travail, ne couvraient pas les communes contre les accusations pour l'insuffisance de l'entretien des routes, car les « statutes » ne sont faits qu' « in aid of the common law », Dalton, *Justice* cap. 26, il fallait en ce cas décréter des impôts supplémentaires. Par 22 Car. II, c. 12, on ordonne en outre que « lorsque les juges de paix se convainquent, dans leurs sessions trimestrielles générales, que les routes ne peuvent pas être entretenues d'une manière satisfaisante au moyen des travaux réglés par les statuts, ils peuvent établir une ou plusieurs taxes pécuniaires s'appliquant à tous les habitants, propriétaires ou occupants « occupiers » de propriétés foncières ou autres, *qui sont communément imposés pour la taxe des pauvres* ». Cette *transformation* en contributions pécuniaires, d'après la mesure de la taxe des pauvres, s'étend ensuite davantage avec le dix-huitième siècle. Pour la charge de l'entretien des ponts, la loi avait formellement déclaré que tout *occupier* devait être regardé comme contribuable; l'habitude de la forme des impôts communaux au moyen âge était néanmoins si profondément ancrée que l'on admettait très communément les diverses centuries et, dans leur étendue, les diverses paroisses à contribuer pour des sommes fixes et qu'on les levait par les « chiefs constables » et « constables » jusqu'à ce que par 1 Anne, c. 8, cet usage contraire à la loi de Henri VIII fût défendu.

C'est au « surveyor of highways » employé communal, que passe alors l'obligation directe de maintenir les routes en état. C'est en exprimant cela que la loi lui donne le pouvoir d'appeler les habitants, d'après une proportion relative à la grandeur de la propriété foncière, aux services manuels et à la fourniture d'attelages, tant les propriétaires d'une terre que d'un attelage, ainsi que *tous les householders* d'ailleurs, et même les boutiquiers et les travailleurs ayant un ménage à eux.

Digitized by Google

Ainsi se trouvait posée, pour une constitution communale de l'administration des routes, la même base que pour l'organisation des pauvres : la paroisse et la circonscription ; le « surveyor » ou l'employé local ; les prestations en nature d'après la grandeur du « household » et de la propriété réelle, qui se transformèrent ensuite peu à peu en un impôt pécuniaire d'après la mesure de la taxe des pauvres.

En étroite alliance avec cette nouvelle organisation de l'entretien des ponts et chaussées se trouve l'ordonnance relative à *la police des routes*. D'après la loi originaire relative aux routes, les « courts leet » doivent faire enquête sur tous les délits contre le statut et comminer toutes les amendes fixes et « amerciaments ». S'ils le négligent, les juges de paix doivent le faire dans leurs sessions. Toutes les amendes doivent être appliquées à l'entretien des routes. D'après 5 Eliz., c. 13, toute accusation officielle portée par un juge de paix pour « highway out of repair » doit avoir la force d'un « presentment » par douze jurés et, sur pied de cette conviction, il doit être passé aussitôt à l'amende. Le stat. Winchester 13, Edw Ier, c. 5 contenait déjà une résolution de police sur la largeur et l'éclairage des routes. Par 5 Eliz., c. 13, ces prescriptions sont spécialisées ; au dix-huitième siècle, elles le sont plus encore en ordonnances sur l'entretien des routes en état d'éclairage, de praticabilité, sur les indicateurs des chemins, les pierres milliaires, la répression des *nuisances* de toute sorte. Le maintien de ces statuts tombe alors principalement à charge des juges de paix. Déjà d'après le stat. Winchester, les constables devaient en outre faire des rapports sur l'état des routes ; au dix-huitième siècle, cette attribution est passée aux inspecteurs des ponts et chaussées.

Les nombreuses institutions analogues sur la communication par eau, prirent une direction un peu différente. Les règlements sur les ports et la navigation se rattachaient à l'antique constitution des cinq ports. Marie la Catholique publia une ordonnance sur les marins locataires de navires sur la Tamise ; sous Élisabeth vient une ordonnance sur les phares et les

mousses, en même temps que se forme une corporation privilégiée, parce que des devoirs et des droits de cette nature ne pouvaient pas aisément se réunir avec des communautés locales. Il en fut de même des associations de digues, qui doivent être formées entre les intéressés selon les nécessités des terrains. De semblables *commissions of sewers* avaient déjà été formées au moyen âge, et sont réglées dans le sens des anciennes institutions par 23 Henr. VIII, c. 5. Ces *commissions of sewers* sont réglées en général par d'autres principes que ceux qui régissent la vie communale ordinaire. L'entretien des digues forme l'*intérêt réel durable du fonds terrien,* et pas d'une association communale comme telle. Les contributions nécessaires à cet effet« sewers rates »sont imposées par la loi au propriétaire foncier de l'association, comme tel (6 Henri VI, c. 6), et pas au possesseur des revenus (occupier), ainsi que les impôts communaux. Les pouvoirs autoritaires nécessaires à cet effet sont donnés par le lord chancelier, le lord trésorier et les chiefs justices des cours royales, à des personnes ayant une propriété foncière de 40 marcs per annum, etc. La commission forme une court « of record, » ayant des pouvoirs criminels arbitraires et des droits d'exécution. Elle surveille dans sa circonscription déterminée l'entretien et la réparation des digues des fleuves, le curage des canaux et des canaux de prise d'eau, la réunion des contributions pécuniaires nécessaires, et elle procède en cela d'après les circonstances, à vue d'œil ou avec un jury, soit d'après l'usage de l'association soit d'après le besoin et l'estimation (discretion). En même temps elle maintient la police de l'établissement par des amendes prononcées sommairement. De riches et nombreux matériaux sont déjà contenus, sous ce rapport, dans la législation de l'époque de Henri VI, Édouard IV, Henri VII.

IV

ÉTABLISSEMENT DÉFINITIF DE LA CONSTITUTION DE LA COMMUNE

Par les institutions qui précèdent la constitution communale locale de l'Angleterre et le nouveau système des impôts communaux se sont établis définitivement (1). Ils reposent sur les éléments fondamentaux que voici :

1° La *circonscription de cette commune est la paroisse* (parish), qui repousse maintenant en second rang les anciennes décuries,

(1) Pour la fixation de la constitution des paroisses de cette époque dans sa vie la plus active, l'exposé de l'avocat Toulmin Smith a une très grande importance. Il a entrepris avec une prédilection personnelle l'histoire de la constitution paroissiale étouffée au dix-huitième siècle et presque détruite. Il a extrait, des anciens protocoles originaux et d'autres sources, les documents les plus précieux pour l'histoire de la paroisse, et en particulier dans la deuxième édition de son œuvre capitale : *The Parish, its powers and obligations at law*, London, 1857, in-8. Il faut indiquer spécialement : le relevé des *fonctions paroissiales*, chap. 3; les « *committees* » *des paroisses*, chap. 4; les *objets* de l'administration ecclésiastique, chap. 7 ; et l'extrait des protocoles des paroisses de « Steeple Asthon, » publié en appendice, qui donne en même temps une association de banque bien organisée pour cette paroisse.

Les mérites historiques ne sont pas amoindris par de nombreuses opinions juridiques et déductions exclusives qui devaient se former, par suite de la contradiction, contre le mépris traditionnel, depuis des générations, pour la vie communale et contre la nouvelle centralisation. Il y faut rattacher avant tout son exagération de l'autonomie communale, qui, de la manière dont il l'entend, est inconciliable avec l'état actuel de la société et ne peut subsister dans l'organisation politique moderne. *Le droit d'établir des statuts particuliers et celui de s'imposer soi-même* n'a subsisté en Angleterre que pour ces objets et ces domaines, qui sont attribués à la commune comme devoirs communaux par suite de la loi. Les maximes qu'il cite, par exemple : « Parishioners have a sole right to raise taxes for their own relief, without the interposition of any superior court » (Viner, *Abridgment*, V. *Parishioners*), et plus loin : « None but Parliament can impose a taxe ; but the greater part of a parish can make a Bye-Law to raise tax » (1, *Modern Reports*, p. 194), se rapportent dans leur ensemble à l'ancien droit de lever entre soi les amendes de police encourues et les subsides concédés dans le parlement, mais ce

« tithings, townships, » ainsi que les fonctions en décadence, de constables. De même que l'église et la paroisse étaient dès lors le centre fixe de la commune religieuse, les employés des pauvres et des ponts et chaussées, ainsi que les taxes des pauvres et des ponts et chaussées deviennent le lien vivant de la même commune avec l'état temporel.

2° *Dans le système des emplois locaux*, les marguilliers et les inspecteurs des pauvres sont d'abord réunis à dessein, comme exemple simple et pratique de l'union de l'Église et de l'État. Dans les affaires ecclésiastiques les marguilliers sont l'autorité ecclésiastique, pour l'administration des pauvres, ils sont subordonnés à l'autorité de la police temporelle (aux juges de

n'est pas le droit de la majorité des gens de la commune de s'imposer pour objets d'utilité d'après leur appréciation personnelle. (Smith, 558, 563.) La tentative de faire découler toute la naissance des « church rate » du droit des paroisses à publier des statuts (Smith, 536, 583 et suiv.), est pour ce motif un effort avorté. Durant le développement historique, il ne s'agit jamais de résolutions statutaires préalables, mais seulement de concessions pour le seul cas de besoin. Cette opinion se réduit au fond en une « petitio principii » car afin d'imposer les communes au gré de l'Église, la légalité du but devrait d'abord être établie. Les exemples mêmes de « bye laws » existant en réalité pour le non-paiement des impôts communaux, la non-acceptation des fonctions communales, le non-accomplissement des devoirs des emplois communaux, etc. (Smith, 608), ne font que confirmer le principe d'après lequel les « bye-laws » peuvent confirmer des obligations légales, mais ne sauraient les fonder. Quelques exemples pourraient en tout cas être douteux, comme un statut local qui ordonne que les personnes qui admettent à la légère ceux qui tombent à charge des pauvres de la commune ne doivent pas être taxées d'après leur fortune, mais d'après le danger qu'ils occasionnent à la commune. (Smith, 528.) Mais en cas de collision juridique, les tribunaux auraient difficilement admis comme « bon statut » un statut aussi contraire au droit communal.

L'ensemble des « committees » se réunissant selon besoin est du plus grand intérêt : « committee of jurats, 229 ; committee of assistance, 229 committee of watch and ward, 230 (l'ancien comité, composé du « provost » et de quatre citoyens pour la représentation du village dans le *court-leet*) ; committee for assessement, 230 ; committee for raising and distributing poor relief, for audit (vérification des comptes), of destruction of vermin (pour détruire les chenilles), 230. Les « committees » cités en dehors de ceux-ci sont des créations de nouveaux actes parlementaires. L'administration des fondations charitables prit un cours particulier. Pour autant qu'elles fussent

paix) avec les mêmes droits d'ailleurs et les mêmes devoirs que les inspecteurs des pauvres. Le droit électoral de la commune pour les inspecteurs des pauvres continue à subsister comme élément populaire à côté du droit de nomination par les juges de paix à l'égard des « overseers. » Le droit de *concéder l'impôt* de la commune pour la taxe communale, le droit des fonctionnaires des pauvres d'*imposer l'impôt* pour les pauvres agit ici sur les degrés inférieurs de la vie publique d'une manière complémentaire et concurrente afin d'en expliquer le sens. Il s'y rattache les surveillants des routes et les *constables*, dont il existe aussi plusieurs dans une paroisse, où plusieurs *townships* sont compris dans la même paroisse. Il y a aussi des

fondées dans des *buts communaux* et pour des *membres des communes*, elles auraient bien dû tomber dans la sphère de l'administration communale; mais pour des motifs juridiques techniques spéciaux, on avait coutume de nommer des curateurs particuliers, par lesquels elles se séparaient de la commune et ne furent que trop souvent détournées de leur but. (Smith, 267, 278 et suiv.)

Cette administration communale sérieuse et laborieuse fut aussi le centre de différentes fêtes locales, qui exerçaient en somme une influence généralement favorable dans une vie communale véritable, pour la conservation des rapports amicaux de bon voisinage. L'évêque de Bath informe sous ce rapport, le 5 novembre 1663, que son clergé paroissial est d'opinion de maintenir de semblables fêtes villageoises « pour rappeler la consécration des églises, pour civiliser le peuple, comme repos, pour la conciliation amiable des difficultés, pour l'accroissement de l'amour et de l'amitié, comme fêtes de la douceur, pour secourir les pauvres et pour bien d'autres motifs. (Smith, 499, 500.) De semblables fêtes religieuses, judiciaires et autres, se rencontrent sous les noms de « Ales (de même que la « Kindelbier, » des paysans allemands, etc.), Bridge-Ales, Church-Ales, Clerk-Ales, Give-Ales, Lamb-Ales, Leet-Ales, Midsummer-Ales, Scot-Ales, Withsun-Ales et d'autres encore.

Pour concevoir une juste idée de la paroisse, il est nécessaire de toujours garder la notion de la *position de l'instance supérieure;* c'est pourquoi aussi nous ajoutons la position des juges de paix. Chez Smith, cette supériorité des juges de paix, de l'administration des districts, ainsi que celle encore plus grande du parlement et de la législation, semble presque une usurpation sur la commune souveraine! L'opinion singulière, qui ne voit dans ces diverses institutions qu'une usurpation et une corruption de la « common law, » est une réaction compréhensible contre l'état de choses du dix-huitième siècle, sur laquelle je reviendrai encore.

Digitized by Google

collectes selon besoin, dans le but de réunir les impôts, comme dans la première loi, 27 Henri VIII, c. 25.

3. *Les impôts communaux locaux acquièrent dès lors une très grande importance.* Les besoins de la vie publique avaient été plus simples au moyen âge, aussi longtemps que les classes laborieuses étaient encore rangées en masse dans les ménages des propriétaires, et qu'ainsi ils n'existaient que pour l'Église, et pas pour la commune. La vie communale du moyen âge n'embrassait que des fonctions, dans lesquelles dominent le service personnel et les prestations en nature (milice, justice, police et entretien des routes). Dans le nouveau système communal est entrée, d'une manière décidée, l'administration pécuniaire. La taxe ecclésiastique était, il est vrai, encore fréquemment levée, dans des buts spéciaux du service ecclésiastique, d'une manière très patriarcale, à un penny par tête (Smith, etc. 10, 511). La taxe des pauvres, au contraire, était égalitaire et s'étendait à tous, elle était exigible par les inspecteurs des pauvres. La taxe pour l'entretien des ponts est d'une nature analogue. L'entretien des routes est encore fondé, il est vrai, sur des prestations naturelles, mais qui reposent essentiellement sur la même classe d'*occupiers* et de propriétaires fonciers. Les amendes qui s'y rencontrent atteignirent bien encore, d'après l'ancienne habitude, les participants du « court leet » et devaient être réparties par des commissions de recouvrement. Mais comme elles se présentaient plus rarement, par petites sommes et toujours très casuellement, on les levait en pratique, de même que les autres taxes communales ordinaires. *Le système d'une imposition communale, qui repose sur le ménage d'après la mesure de la* « VISIBLE PROFITABLE PROFERTY IN THE PARISH, » *devint par cela même le type ordinaire de tous les impôts communaux.* Quelques écarts de ce système, qui, pour les impôts ecclésiastiques, étaient fondés sur leur mode de naissance et leur ancien mode de maintien, — pour la charge de l'entretien des routes et pour les contributions de police étaient fondés par la loi, — restaient aisément ignorés, parce que les différences valaient à peine un regard, et leur reconnais-

Digitized by Google

sance légale aurait causé d'incommensurables minuties et des comptes innombrables. Déjà, par ce motif, on s'explique pourquoi la taxe des pauvres devint de plus en plus régulière, et comment l'on put considérer tout le restant comme un appendice ou un complément. La loi sur les ponts, de Henri VIII, avait imposé les contributions nécessaires aux mêmes personnes (occupiers). Une loi de Henri VIII, relative aux contributions pour l'érection des prisons des comtés entre dans les mêmes voies. D'après 23 Hen. VIII, c. 2 (statutes of the Realm, III p. 364), les juges de paix doivent, dans une série de comtés, s'accorder à cet effet (agree) dans les sessions avec les « high constables » et les baillis locaux, et outre les 40 sch. freeholders, on doit aussi imposer les propriétaires de 20 liv. de propriété mobiliaire. C'était une nouveauté que l'on fit durer par des prorogations temporaires : 33 H. VIII, c. 17 ; 37 H. VIII, c. 23; 1 Mary, sess. 2, c, 14; 3 Eliz, c. 24; 13 Eliz, c. 5, etc., jusqu'à ce qu'enfin on trouve cette taxe sur le pied des impôts communaux ordinaires. Les limites de la participation active et passive à l'ancienne commune judiciaire et policière, dans la « court leet », n'avaient jamais été fixes, car on attirait autant que de besoin même des « copyholders », et en cas de nécessité même d'autres encore pour remplir le service de justicier. L'analogie légale, la simplification des soins de recouvrement, l'habitude des contribuables, le maintien général de l'instance supérieure par les juges de paix, — tout concourait pour amener petit à petit, tous les impôts locaux, — à la mesure du « poor rate. » Cette fusion devient perceptible comme fait accompli dans le stat. 13 et 14 Car. II, c. 12, et encore plus complétement dans la période suivante dans le stat. 12 George II, c. 29.

La commune locale a, durant cette période, par ces devoirs nombreux et divers, une vie beaucoup plus mouvementée et acquiert ainsi la force de création pour une nouvelle formation, qui se manifeste par commissions communales, formées dans des buts communaux. Les commissions de répartition (committees of assessment) appartiennent déjà au

déjà au moyen âge. A côté d'eux apparaissent alors des *committees of jurats*, 4 ou 8 arbitres assermentés « for offences given and taken » c'est à dire pour la conciliation amiable de difficultés entre voisins. On cite aussi fréquemment une sorte de conseil administratif communal (committee of assistance) composé de 13 personnes et de celles spécialement qui ont été précédemment marguilliers ou constables, expression involontaire du principe que l'activité personnelle et l'administration donnent les éléments les plus directs du droit de délibération. Ces « committees » sont la source principale de ce que l'on appelle les « select vestries ».

De l'ensemble du système de la nouvelle administration se forme ensuite un droit plus étendu pour l'établissement de statuts locaux « bye laws » qui étaient émanés d'abord de la pratique de la vie commune dans la « court leet ». La commune, qui entreprenait des contributions d'utilité générale et constitutionnellement reconnues, comme les impôts ecclésiastiques, ou remplissait des devoirs légaux, comme l'entretien des routes et le soin des pauvres, devait également avoir le pouvoir de rédiger des ordonnances « pour leur meilleur accomplissement ». En ce sens la pratique judiciaire reconnaissait de bonne heure le caractère obligatoire des résolutions de la majorité : « inhabitants of a town, without any custom, may make ordinances or byelaws for the reparation of the church, or a highway, or of any *such thing* which is for the general good of the public; and in such case the greater part shall bind the whole, without any custom, « Coke 5, *Reports*, pag. 63 a. » Comme limite on a cependant toujours maintenu que l'on ne peut lever d'autres impôts que ceux concédés dans des buts légaux, ou ceux qui, comme les anciens impôts ecclésiastiques, reposent sur une ancienne coutume et sur la reconnaissance indirecte de la loi (18 Ed. Ier) et que l'on ne peut rien statuer contre le droit commun du pays.

L'ensemble de ces rapports détermina ensuite la *position de l'assemblée communale* (*vestry*). Un droit constitutionnel d'être consulté n'existait pour les membres de la commune que pour

l'impôt ecclésiastique, comme suite de son mode de formation. Il s'y rattachait leur droit, né de la même manière, d'élire les marguilliers ou au moins l'un d'entre eux. Pour les inspecteurs des routes, le statut 2 et 3 Phil. et M. donnait un droit d'élection. Il s'y ajoutait naturellement un droit *de présentation* pour les fonctions d'inspecteur des pauvres. Le droit de proposer ou d'élire les *constables* n'appartenait traditionnellement qu'à la court leet; mais il repose sur des priviléges particuliers, embrasse un autre série de personnes et tombe en désuétude à partir du quinzième siècle. Un droit constitutionnel d'élire les constables ne pouvait pas bien se développer dans ces circonstances. De nombreuses questions de l'administration locale étaient naturellement soumises par les fonctionnaires aux délibérations de la commune, sans qu'une obligation légale subsistât à cet égard,

Depuis le temps des Stuarts, le développement de ces rapports diffère d'après les localités. Pour les rapports importants il subsistait, d'après la loi ou la tradition, un droit de vote général et égal. Les tribunaux temporels admettaient même des plaintes pour injures, à cause de l'exclusion arbitraire d'un contribuable de l'assemblée. Là où existait, dans la campagne, une classe plus riche de fermiers et de francs-tenanciers — dans les paroisses urbaines, une bourgeoisie rurale — de semblables assemblées communales complètes (open vestriés), s'occupaient encore assez vivement des affaires communales. En d'autres endroits, la participation active se restreignait à un ancien comité ou un conseil administratif d'anciens inspecteurs des pauvres et constables, qui se complétait aisément par cooptation. Après quelques générations, ce rapport parut être devenu traditionnel, sous le nom de « select vestry » ainsi de plus grandes assemblées communales tombèrent dans l'oubli. Dans d'autres endroits encore, tout se réduisit à des employés nommés par élection annuelle. Les tendances politiques ont ici bien moins dominé que les besoins locaux et la coutume la plus aisée. On peut se demander si l'exemple des corporations urbaines et de leurs « governing bodies » ont eu quelque

influence et jusqu'à quel point il y eut action réciproque. Il est cependant un fait, les corporations actives dans un très grand nombre de paroisses se composaient d'un petit nombre de paroissiens, et la pratique juridique postérieure n'hésita pas à reconnaître de semblables « select vestries, » comme coutume légale, sans les faire dater rétroactivement d'après la règle ordinaire du commencement du règne de Richard Ier. C'est pareillement un fait que depuis l'époque des Stuarts la législation resta inactive dans cette direction, et chercha au contraire indirectement à activer la mort de la vie communale.

V

ADMINISTRATION DES DISTRICTS ET JUGES DE PAIX

Parmi les domaines antérieurement tracés à la vie communale l'administration de la police de district s'unit désormais (et tout particulièrement les juges de paix) immédiatement à cette constitution des communes locales. L'administration de la police qui, pour ce motif, se réunit d'abord à la constitution paroissiale, garde, à la fin du moyen âge, sa base accoutumée, mais elle s'étend : 1° en devenant l'instance supérieure à la commune 2° en acquérant de nouvelles sphères d'activité ; 3° par le développement des fonctions des juges de paix en matière d'instruction préalable, — ce qui fait dépérir les anciennes courts leet de telle sorte qu'elles ne subsistent plus que comme vestiges isolés.

§ 1er. — DES JUGES DE PAIX, DEGRÉ D'INSTANCE SUPÉRIEUR AUX COMMUNES

Sous ce premier rapport, la législation a pris soin de former, aussitôt après l'organisation des paroisses, un degré d'instance supérieur, tant pour ce qui concerne les impôts que pour l'administration des fonctionnaires.

Sous le rapport de l'impôt, cela existe le plus complétement pour la taxe des pauvres. Deux juges de paix doivent confir-

mer, approuver l'impôt fixé par les inspecteurs des pauvres. Deux juges de paix peuvent, lorsque la paroisse établit qu'elle est incapable d'entretenir ses pauvres, taxer auxiliairement une autre localité du « hundred, » et si cela ne suffit même pas, les sessions trimestrielles peuvent imposer de même auxiliairement une localité dans le *comté*. Les sessions trimestrielles connaissent également des réclamations contre la répartition. Deux juges de paix, lorsqu'il faut en arriver à l'exécution forcée, délivrent l'ordre de saisie. Deux juges de paix reçoivent les comptes des inspecteurs des pauvres sortant, et exigent la livraison des reliquats au besoin par un ordre de saisie, avec appel aux sessions trimestrielles. Celles-ci taxent chaque paroisse à une contribution proportionnée pour l'entretien des indigents dans les paroisses et les hôpitaux : 14 Eliz., c. 5, § 2; 43 Eliz., c. 2, § 14 ; 19 Car. II, c. 4, § 1. C'est enfin par des ordres des juges de paix (orders) que l'on décide du droit d'habitation, du transport et du remboursement des dépenses entre les associations pour les pauvres. — Dans le domaine de l'entretien des routes, ils règlent les journées de travail nécessaires à leur amélioration, décident des réclamations et imposent ensuite les taxes complémentaires, parfois nécessaires, d'après la proportion de la taxe des pauvres. — Pour la taxe des ponts, elle est décrétée directement par les sessions trimestrielles. — Dès le temps des Stuarts, diverses mesures préparèrent la fusion de différentes contributions pécuniaires des districts, nécessaires pour des buts de police en un « county rate, » ce qui, au dix-huitième siècle, a lieu par une loi.

Sous le rapport de la direction des fonctions, d'abord la nomination des *overseers of the poor* a lieu par deux juges de paix. Deux juges de paix obligent, par des amendes, à tenir des sessions mensuelles, par la peine de l'emprisonnement, les comptes annuels. Deux juges de paix approuvent le travail que les « overseers » ont résolu de donner aux pauvres du village. Par ordre de deux juges de paix on maintient de force les pauvres au travail, on les établit de force en apprentissage, on oblige les parents, ainsi que le père naturel d'un bâtard (bas-

tard), qui doivent des aliments, à les fournir. Les juges de paix peuvent, en cas de nécessité, décréter l'entretien d'un indigent. Ils maintiennent, par des ordonnances pénales, les inspecteurs des pauvres et les constables dans l'accomplissement ponctuel des devoirs déterminés de leur charge. Les sessions trimestrielles, enfin, sont la juridiction pénale générale pour l'appel « de toute personne qui se trouve lésée par une action ou une omission des marguilliers ou des inspecteurs des pauvres. » 43 Eliz., c. 2, § 6. — Quant aux inspecteurs des routes, dont la nomination, aujourd'hui encore, a lieu par élection communale, les sessions trimestrielles et les juges de paix forment l'instance qui contrôle l'exécution de l'ordonnance sur les routes, et décide des difficultés juridiques. — L'administration des ponts des comtés a lieu directement par les mêmes sessions. — La subordination des constables et leur devoir de comparaître périodiquement aux sessions pour les « presentments, » pour rendre compte de l'état des routes, résultent déjà de l'ancienne organisation de la police. Par suite de la décadence de la « court leet » la nomination des constables passa toujours davantage aux juges de paix, 13 et 14, Car. II, c. 12, § 9. Du droit d'élection la pratique déduit celui de révocation. Les « coroners » sont subordonnés par 1 Henr. VIII, c. 7, au droit pénal disciplinaire. Seuls les « churchwardens » sont subordonnés aux juges de paix exclusivement en leur qualité d'« overseers of the poor. » — Dans tout le domaine de l'administration communale, la législation suit de plus en plus la voie qui spécialise les devoirs de la charge et menace les négligences individuelles, les insubordinations et les manquements à ses devoirs d'amendes, dont les juges de paix ont la connaissance sommaire. A la place d'un droit de surveillance indéterminé on trouve partout des pouvoirs de contrôle déterminés, limités selon les besoins, et des peines disciplinaires.

§ 2. — EXTENSION DU SYSTÈME DE POLICE

Dans la seconde direction, les lois de police du moyen âge sont d'abord confirmées, afin de les rendre plus intelligibles pour les

Digitized by Google

applications particulières et pour établir un système d'amendes sommaires. Là même où on ne rencontre pas de modifications matérielles importantes, cette législation diffuse est rendue aisée pour l'usage des juges de paix, mais également étendue aussi à de *nouvelles sphères importantes* (1).

La *police du travail*, pour laquelle les juges de paix sont les successeurs des anciens « justices of labourers, » se constitue en un grand système comprenant aussi la police de sûreté publique et l'assistance des pauvres qui, dans 3 Eliz., c. 4, se trouve enfin codifiée. Il contient, dans une longue série d'amendes (à réclamer devant deux juges de paix avec une partie attribuée au dénonciateur) une contrainte de police, contre les personnes inoccupées, aux services domestiques ou industriels, une ordonnance du service rural, des principes sur les certificats de service, la juridiction de police sur les congés et les différends relatifs au service, les principes sur la hauteur des salaires et les heures de travail. Il s'y rattache d'abord, ainsi qu'à la loi des pauvres, un système *d'apprentissage forcé*, qui est maintenu par voie de contrainte, tant contre les pauvres garçons et filles que contre les maîtres. Le système de la police du travail, tel qu'il était déjà fondé sous les Plantagenets, devient ainsi sous les Tudors une législation en connexion intime avec la police de la sûreté publique et l'assistance des pauvres. Ce traitement du travail salarié par la police atteint son point culminant dans le

(1) Pour l'extension des fonctions de juge de paix, Reeves, *History of the English law*, t. IV et V (surtout t. V, p. 227 et suiv.) renferme divers renseignements épars. Les lois de ces deux siècles sont des plus riches, et souvent déjà diffuses, pour la plupart elles ne demandent pas de commentaire. Il faut placer presque au même rang que les sources l'ouvrage étendu de Lambard, *Eirenarchia or the office of a justice of the peace*, qui donne d'une manière très appréciable à première vue, dans ses différentes éditions 1579, 1581, 1582, 1588, 1591, 1592, 1594, 1599, 1607, 1610, 1614, 1619, l'étendue croissante de leurs fonctions. Les progrès ultérieurs sont ensuite perceptibles d'une manière plus détaillée, mais aussi plus subordonnée dans Dalton's, *Justice of the peace* 1618, 1619, 1622, 1626, 1629, 1630, 1635, 1643, 1697. Ce qui est extérieurement le plus apparent, c'est l'extension de la fonction par l'établissement définitif, la transformation et la nouvelle formation de domaines de police.

stat. 5, Eliz., c. 4, encore en vigueur, divisé en une longue série d'amendes. Il s'étend au service rural, et principalement au travail salarié dans les campagnes et dans les villes « servants, labourers, artificers. » Le principe dirigeant est que les personnes sans moyens justifiés d'existence doivent être forcées par les juges de paix à se livrer à un travail salarié dans l'économie rurale ou dans un métier déterminé. Les personnes inoccupées de douze à soixante ans, qui ne sont pas nées « gentlemen » ou « litterati, » et qui n'ont pas non plus de revenu foncier de 40 sch. ou de fortune mobilière de 10 liv., peuvent être obligées, sur la demande d'un propriétaire rural, être contraintes de fournir un travail rural salarié, ou encore de travailler dans l'industrie dans laquelle elles ont été instruites et exercées. Sur la demande de propriétaires ruraux on trouve une *presse* véritable des classes ouvrières pour le service rural, pour lequel les juges de paix fixent le salaire annuel et en cas de nécessité contraignent à l'obéissance. Pareillement des filles de douze à quarante ans peuvent être forcées, par deux juges de paix ou deux inspecteurs communaux, à servir annuellement dans une exploitation, à peine d'emprisonnement. Pour le service rural on ajoute un règlement. Le maître paie d'une amende de 40 sch. le renvoi de son seul fait, sans avertissement préalable un trimestre auparavant, ou sans motif avouable à établir par deux témoins. L'abandon du service par l'inférieur ou le refus d'en remplir les devoirs est puni d'emprisonnement, jusqu'à soumission du désobéissant. Aucun serviteur rural ne peut abandonner son village ou son district, afin de servir dans un autre, sans enregistrer, auprès du pasteur du village, le témoignage du constable, ou du chef du village ou de deux habitants y domiciliés. Personne ne peut être admis en service, sans présentation préalable d'un pareil certificat. Le serviteur qui s'est enfui est poursuivi par un « writ of capias » et mis en prison jusqu'à ce qu'il ait fourni une caution de servir dorénavant le même maître. — La loi abandonne ensuite aux juges de paix la détermination, par des ordonnances de police locale (assizes), d'après la coutume, la hauteur des salaires pour le travail journalier

et hebdomadaire dans les diverses branches de l'économie domestique et rurale. Le taux des salaires est fixé par les shérifs et les juges de paix dans la session de Pâques, dans les corporations municipales par le bourgmestre, sous sanction de dix jours de prison pour celui qui demande plus ou donne plus (reproduit par 1 Jac. Ier, c. 6.). Les heures de travail, du travail salarié, sont fixées en été de cinq heures jusqu'au soir à sept ou huit heures, avec deux heures de liberté pour le déjeuner et le dîner, et encore une demi-heure de repos dans les mois de chaleur ; dans les sept mois d'hiver, de l'aurore au crépuscule, avec une heure et demie d'intervalle.

La législation contre *le vagabondage et la mendicité*, 39 Eliz., c. 4; 1 Jac. Ier, c. 1; 13 et 14 Car. II, c. 12, se formule en décrets embrouillés des juges de paix sur le droit de domicile, les passe-ports des vagabonds, le paiement des frais de transport et des frais pénaux.

Ce système datant d'Élisabeth a été souvent renouvelé, spécialement sous Jacques Ier et Charles II, etc., mais de manière à comprendre dans la nouvelle loi la substance de l'ancienne. Il en naît ce système embrouillé de décrets des juges de paix qui, outre les domaines que nous venons d'énoncer, s'occupe aussi des primes aux constables pour la saisie des vagabonds, et commine des peines en cas de négligence.

C'est à cette législation que se rattache encore le système des maisons de correction, « houses of correction » dont nous parlerons plus bas. Cette administration est dans son entier aux mains des juges de paix. Dans la législation du moyen âge le shérif était encore cité comme leur prêtant son concours; mais la loi 39 Eliz. abolit les lois pénales antérieures, omet le shérif et l'exclut ainsi de ce domaine.

L'ordonnance sur l'*industrie* d'Élisabeth, 5 Eliz., c. 4, établit pour l'industrie urbaine, pour autant qu'elle ait le caractère de la perfection manuelle (craft mystery) un apprentissage de sept ans, ainsi qu'une juridiction de police des juges de paix sur les difficultés entre maîtres et apprentis. A côté d'elle subsiste la législation antérieure sur la manière d'exercer certains

métiers, spécialement pour les tissus de laine, la préparation du cuir, 1 Jac. Ier, c. 22, la réglementation de la brasserie, les règlements sur les boucheries et les boulangeries, etc., dans le but d'assurer au public un travail solide.

Dans certains métiers, les contrats de service avec le compagnons doivent être au moins d'une année. Dans d'autres encore le maître doit, pour trois apprentis, avoir au moins un compagnon (journeyman).

En cas de non-conciliation amiable entre le maître et l'apprenti devant le juge de paix, les sessions trimestrielles en décident et délient l'apprenti de son contrat, ou le punissent, s'il est coupable, de la maison de correction ou de mesures de contrainte proportionnées (§ 35).

Le système de l'*apprentissage forcé* est en relation intime avec la législation des pauvres, 43 Eliz., c. 2. Pour épargner les frais de l'entretien des pauvres, on le maintient même de force contre le public, pour obliger celui-ci à accepter les apprentis pauvres dans l'économie rurale ou industrielle. La législation considère cette mise en service de mineurs, d'une part, comme un des principaux remèdes contre le paupérisme (5 Eliz., c. 4); d'autre part comme un moyen capital pour diminuer les frais d'entretien des pauvres (43 Eliz., c. 2). Le droit et le devoir d'apprentissage deviennent ainsi l'objet d'ordonnances très spéciales. D'après 5 Eliz., c. 4, § 25, tout propriétaire d'un ménage et d'une demi-charrue de terre en culture peut accepter un apprenti de dix à dix-huit ans, au service de son exploitation et le garder jusqu'à sa vingt et unième ou vingt-quatrième année. D'après le § 35, tout propriétaire dans cette position peut appeler des mineurs à le servir comme apprenti dans sa culture ou dans un autre métier déterminé; en cas de refus, sur une plainte portée devant le juge de paix, le récalcitrant doit exposer ses motifs, et si celui-ci trouve la position convenable, il peut être détenu jusqu'à ce qu'il satisfasse au contrat d'apprentissage ou de service qui lui est proposé. D'autre part tout propriétaire d'un ménage et d'au moins une demi-charrue de terre est obligé, sur la demande

des marguilliers et des inspecteurs communaux, d'accepter de pauvres enfants dans de pareilles positions. Les classes supérieures et même le clergé ne sont pas exemptés de cette charge. Pareillement l'administration des pauvres est de son côté autorisée, pour amoindrir ses dépenses, à établir, en cas de nécessité, de pauvres enfants comme apprentis de la paroisse. D'après 43 Eliz., c. 2, § 5, les inspecteurs des pauvres peuvent, avec l'assentiment de deux juges de paix, placer de force tous les enfants de plus de neuf ans, dont les parents sont incapables de pourvoir à l'entretien de leur famille, en apprentissage chez toute personne, qui est en position d'avoir des serviteurs. Les garçons jusqu'à leur vingt-quatrième année, les filles jusqu'à vingt et un ans où à leur mariage. Cela a lieu par la conclusion solennelle d'un contrat d'apprentissage ordinaire, au cas où l'apprenti consent. S'il refuse, il y a une procédure très circonstanciée (binding over), pour laquelle les juges de paix ont à constater d'abord l'âge, le besoin et la convenance de la position, et entendent les parents de l'enfant. Ensuite est publié un ordre, par lequel les inspecteurs des pauvres concluent, d'après les formules ordinaires, le contrat d'apprentissage. Celui-ci doit encore, après cela, être approuvé par les juges de paix, signé et scellé par eux.

A partir des Tudors, on trouve un système de *concessions de cabarets* (7 Hen. VII, c. 2; 5 et 6 Ed. VI, c. 25; 2 Jac. I, c. 9 et s.; 3, Car. 1, c. 3.). C'est une création nouvelle de cette période. La loi 7 Henry VII, c. 2, contre les vagabonds et les mendiants autorise, pour la première fois, deux juges de paix de réprimer, d'après leur jugement, la vente publique de la bière dans les villes et les villages, à réclamer des cautions de bonne conduite des marchands de bière, et à délibérer à cet égard dans leurs sessions. D'après 5 et 6 Ed. VI, c. 25, deux juges de paix peuvent interdire la vente de la bière dans les maisons publiques et les tavernes, et ne pas souffrir de brasserie qui n'est pas autorisée officiellement, concédée par les sessions ou par deux juges de paix, et ce à peine d'emprison-

nement, etc. Ils doivent, en outre, se laisser donner des cautions par les hôtes, pour garantir le maintien de défense des jeux prohibés, et pour celui de l'ordre. Les sessions trimestrielles doivent, en outre, rechercher si les hôtes n'ont pas commis d'acte qui légitime la confiscation des cautions fournies. Par 2 Jac. I, c. 9; 4 Jac. I, c. 4, 5; 7, Jac. I, c. 10, on aggrave la rigueur de l'ordonnance sur les hôtelleries, on ajoute des peines plus sévères contre les hôtes non autorisés et on les menace d'une interdiction de commerce pendant trois ans et même de prison (3 Car. I, c. 3). Ces lois ne passèrent cependant au parlement qu'avec opposition; les opinions à cet égard demeurèrent partagées, les plaintes sur le désordre des hôtelleries persistèrent. A l'époque des guerres civiles, les partis s'emparèrent de ce domaine séduisant, et l'on rencontre parfois des résolutions analogues à celle des sessions trimestrielles de Londres 1682, tendant à refuser toute concession aux membres des conventicules. A l'époque postérieure également, les juges de paix cherchèrent fréquemment à établir des conditions arbitraires pour les concessions, ou à les refuser pour cause d'opinions politiques, jusqu'à ce que l'ingérance progressive des cours royales eût écarté dans son essence l'abus politique. Les concessions à donner par trois juges de paix, nécessaires pour l'achat et l'expédition du blé, du beurre et du fromage, sont d'une nature analogue. (5 Éliz., c. 12, § 2.)

Les *délits de chasse* forment un domaine plus étendu, tant sous le rapport des personnes non qualifiées que de la contravention aux ordonnances légales sur la chasse de 11 Hen. VII, c. 17, et aux lois postérieures. C'est là depuis l'époque des Stuarts une nouvelle sphère pour l'administration des juges de paix. L'antique droit de chasse, rigoureusement régulier, avait été tacitement abandonné, au gré des classes supérieures durant la période précédente, en ce sens que la pratique de l'administration des forêts n'appliquait plus les lois aux chasseurs de qualité. Bientôt suivit, au contraire, une tendance des hautes classes à exclure de cette tolérance les classes inférieures. Le gouvernement de Richard II crut, par suite de l'état politique

du royaume, le moment décisif à cet égard. Par 13 Ric. II, stat. 1, c. 13, il est ordonné à tout laïque qui n'a pas au moins un revenu foncier de 40 sch. de rente (par conséquent le droit électoral), et à tout ecclésiastique ayant moins de 10 liv. de revenu, de posséder des chiens et engins de chasse pour gibier de gentleman, à peine d'une année de prison. Si la période des Tudors ne fut pas favorable aux progrès dans cette direction, celle des Stuarts le fut d'autant plus. Le stat. 1 Jac. I, c. 27, § 3, menace de trois mois de prison la détention de chiens et de filets de chasse, hormis pour les propriétaires de 10 liv. de rente foncière à titre héréditaire, 30 liv. de propriété foncière viagère, ou pour les propriétaires, de 200 liv. de fortune mobilière, ou pour les fils d'un lord, d'un chevalier, ou les fils aînés d'esquires. Le stat. 3 Jac. I, c. 13, restreint la propriété de fusils et d'engins de chasse. Le stat. 7 Jac. Ier, c. II, § 7, porte un cens encore plus élevé pour la chasse des perdrix et des faisans. Naturellement l'époque de la restauration fut la plus favorable à cette direction. Le stat. 22 et 23 Car. II. c. 25, restreint l'usage des fusils de chasse aux personnes ayant 100 liv. de rente par freehold ou 150 liv. de rente par fermage héréditaire de 99 ans ou plus, avec réserve des droits de l'héritier d'un esquire, ou d'une personne d'encore plus haut rang, et du propriétaire ou conservateur d'une forêt, d'un parc, d'une grande ou moindre chasse. En même temps on accorde pour la première fois aux propriétaires d'un manoir, ayant le rang d'esquire, le droit de nommer sous leur seing et leur sceau des gardes-chasse (gamekeepers), avec celui d'enlever aux personnes non autorisées, dans l'enceinte de la propriété, des fusils, des chiens de chasse et des engins de chasse, et même d'effectuer des recherches domiciliaires à cet effet, moyennant un warrant du juge de paix. La longue série de clauses pénales qui résultent de ce droit sur la chasse, suit une double direction, *d'une part contre les personnes non autorisées*, de l'autre contre *les contraventions aux lois par des personnes qualifiées*. La majorité est du domaine de la justice pénale, ainsi spécialement celles de l'époque des Tudors,

11 Hen. VII, c. 17; 33 Hen. VIII, c. 6; 23 Eliz., c. 10; 1 Jac. I, c. 27. Les moindres infractions tombent cependant toujours davantage dans le domaine de la juridiction de police des juges de paix, comme l'enlèvement des fusils possédés contrairement aux règlements, la violation du temps prohibé, la résistance aux gardes-chasse, 22 Car. II, c. 25. A l'époque des Stuarts se montrent déjà les symptômes du zèle immodéré et de l'arbitraire patriarcal avec lequel cette partie des fonctions de juge de paix furent proverbialement exercées.

Les *workhouses* et les *houses of correction* formèrent également un nouvel objet pour les sessions des juges de paix, 39 Eliz., c. 4; elles furent étendues à tout le pays par 7 Jac. Ier, c. 4, et bientôt aussi employées d'une manière auxiliaire pour la justice criminelle. Leur administration, l'établissement et le contrôle du personnel des fonctionnaires, forme alors une des affaires importantes de la session, qui a coutume d'être traitée en comité (committees), ce qui fut ensuite autorisé par la législation. Les « houses of correction » particulièrement, nées par suite de la loi des pauvres d'Élisabeth, avaient dès l'origine un but de police. Par 7 Jac. 1er, c. 4, elles furent étendues à tout le pays et employées à compléter l'administration des pauvres, pour les fainéants, les mendiants, les serviteurs en vagabondage, les vagabonds (Coke 2, *Inst.* 725-732), petit à petit aussi comme l'auxiliaire de la justice criminelle. Les anciennes prisons des comtés, au contraire, qui constitutionnellement sont du ressort de la justice criminelle, restent traditionnellement sous la surveillance du shérif, dont le droit est formellement confirmé par 14 Éd. III, c. 10; 19 Henri VII, c. 10; 23 Henri VIII, c. 2. Le shérif doit cependant donner suite aux indications des sessions trimestrielles pour l'exécution de leurs arrêts criminels, ce qui a, petit à petit, constitué également, un degré d'instance supérieur en la personne des juges de paix.

Un domaine spécial, résultat de la réformation, est celui que composent les nombreuses lois pénales et *les mesures de police contre les papistes, les conventicules et les dissidents* (dissenters),

Digitized by Google

qui sont maintenues, soit par les assises criminelles, soit par les assises trimestrielles, soit, dans des cas plus infimes, d'une manière sommaire par chaque juge de paix. Cette *police religieuse* forme une sphère particulière, lésant nos idées religieuses; il en est de même de l'application des peines du « praemunire » (en plus d'un cas même de la haute trahison) aux dissentiments religieux, de l'application du système d'amendes, à l'exigence de la conformité extérieure. Ce système pénal est d'abord dirigé contre les papistes, mais ensuite également contre les sectes, et à certaines époques, particulièrement contre les dissidents, d'une manière compliquée et choquante. La série des différentes rubriques de ce système d'un intérêt pratique pour la juridiction des juges de paix à cette époque, sont : *Agnus Dei* (menace des peines du « praemunire » devant les assises criminelles ou trimestrielles, contre l'importation de tableaux religieux, de croix, etc., 13 Eliz., c. 2, 3, 7, 17; 23 Eliz., c. 1, § 2) ; *Arms and horses* (les juges de paix doivent enlever aux « popish recusants » les armes et les munitions, 3 Jac. I, c. 5, § 27, 28); *Books and relics* (deux juges de paix doivent rechercher les livres catholiques et les reliques, et les anéantir; les crucifix sont brisés dans les sessions trimestrielles); *Feme coverts* (les femmes mariées, qui sont réputées *recusants* sont mises en prison jusqu'à ce qu'elles deviennent conformistes; leur mari doit alors payer au roi 10 sch. par mois, 7 Jac. I, c. 6, § 28); *Jesuits and priests* (27 Eliz., c. 2, § 28); *Impugning supremacy* (les personnes de plus de 16 ans d'âge, qui s'éloignent plus d'un mois de l'église, qui attaquent la suprématie royale ou visitent des conventicules, doivent être emprisonnées par le juge de paix jusqu'à ce qu'elles se conforment, 35 Eliz., c. 4, § 1); *Maintaining the pope's juridiction* (peine du « praemunire, 5 Eliz., c. 1, § 2 et 15; 23 Eliz., c. 1, § 2); *Mass* (célébrer une messe ou y assister est puni d'une amende de 200 (100) marcs et un an de prison, 23 Eliz., c. 1, § 4); *Oath of allegiance* (à faire prêter par deux juges de paix aux « recusants » 3 Jac. I, c. 4, § 13, 24; 7 Jac. I, c. 6, § 26; 15 Car. II, c. 15, § 3); *Prophecies* (5 Eliz., c. 15); *Recusancy*

(les recusants qui se conforment, mais ne reçoivent pas la cène dans le délai voulu, sont punis d'une amende de 20 à 60 liv. par an ; les « churchwardens » et constables qui ne font pas les dénonciations nécessaires de 20 sch. d'amende, 3 Jac. I, c. 4, § 3, 4). Parmi cette foule de délits ecclésiastiques, est particulièrement du ressort d'un seul juge de paix : la simple absence de l'église sans circonstances aggravantes : 23 Eliz., c. 1, § 5 ; 1 Jac. I, c. 5 ; 3 Jac. I, c. 5. La principale loi après la restauration est l'acte contre les *conventicules*, 22 Car. II, c. 1, par laquelle leur simple visite est attribuée d'une manière sommaire à la juridiction pénale du juge de paix. Deux juges peuvent, d'après 16 Car. II, c. 1, 4, prononcer pour présence aux conventicules jusqu'à 20 liv. d'amende ou six mois de prison — ce qui parut néanmoins aux contemporains une extension exagérée des pénalités sommaires.

Ce relevé contient d'une manière essentiellement complète la nouvelle législation de la police (1).

Il est évident que par ces matières nouvelles ou nouvellement réparties, les sessions trimestrielles des juges de paix, acquièrent aussi la position d'*autorités administratives de district*, qui doivent régir les affaires plutôt administratives par des « orders » (et plus souvent encore par des « committees » ou des commissaires électifs). Bien plus nombreux encore sont les jugements, « orders » et mesures attribuées par cette législation aux juges de paix personnellement, ou à deux d'entre eux, et en ces cas plus rares même à 3, 4, 6 juges de paix. Le point de vue était sous ce rapport empirique, suivant que l'on tenait pour opportun, à cause de la nature de l'affaire, l'assistance d'un juge de paix jurisconsulte « quorum » ou que pour d'autres motifs on jugeait utile un contrôle réci-

(1) On peut ajouter aux lois d'intérêt général celles d'une nature plus temporaire contre l'extension démesurée des troupeaux de moutons, 25, Henri VIII, chap. 13, et contre l'érection de maisons d'ouvriers sans terres 31 Eliz., chap. 7. Les plus anciennes lois en ce sens 4 H. VII ; 27 H. VIII ; Ed. VI ; 5 Eliz. (39 Eliz., chap. 2) furent abrogées par 21 Jac. I, chap. 18, de même que la majeure partie des plus anciennes lois contre les « liveries ».

Digitized by Google

proque Par ces distinctions, l'administration de la police anglaise a, petit à petit, regagné sa mobilité, perdue par la cessation des fonctions de shérif, et conquis en même temps une solidité qui manquait à cette fonction changeant annuellement, et visant aux émoluments.

Mais de même que dans la constitution juridique allemande le principe respectable de la collégialité des tribunaux se montra tout à fait inapplicable aux bagatelles, en Angleterre aussi, à chaque génération, et sous chaque direction politique, on apprit par expérience que le jugement par « judge and jury » était pratiquement inapplicable à la grande masse des petits cas criminels. La période antérieure avait autant que possible évité une rupture officielle avec ces principes. Alors encore, on cachait les pouvoirs criminels sommaires des juges de paix sous des pouvoirs plus étendus d'arrestation jusqu'à la session prochaine, et sous d'autres mesures indirectes qui évidemment impliquaient déjà par leur nature une peine. La période actuelle voit se produire ouvertement et sans timidité une juridiction pénale sans jury « summary conviction. » Déjà dans les groupes législatifs cités plus haut on trouve de nombreuses amendes prononcées par un ou deux juges de paix; il en est de même dans la juridiction supérieure des juges de paix à l'égard des fonctionnaires locaux. Mais même en dehors de cette législation il y a particulièrement, depuis les Stuarts, de nombreuses amendes devant un *seul juge de paix*. Il en est ainsi: en cas de refus d'accepter des monnaies légales, 19 Hen. VII, c. 5, § 6; pour contraventions au règlement sur la vente des combustibles, 7 Ed. VI, c. 7; 43 Eliz., c. 14; pour l'infraction à l'ordonnance sur les hôtelleries et l'ivrognerie, 1 Jac. I, c. 9; 4 Jac. I, c. 5; 21 Jac. I, c. 7; 1 Car. I, c. 4; pour les blasphèmes et les jurements défendus, 21 Jac. I, c. 20; pour travail prohibé les dimanches et les fêtes, 1 Car. I, c. 1; 3 Car. I, c. 1, § 3; 29 Car. II, c. 7; pour délits légers contre l'ordonnance sur les boucheries, 1 Jac. I, c. 22, sur les poids et mesures, 16 Car. I, c. 19; pour la destruction du frai, 3 Jac. I, c. 12, § 2; pour contraventions au règlement sur les maladies

contagieuses, 1 Jac. I, c. 31; pour l'introduction des bestiaux, 18 Car. II, c. 2.

Deux juges de paix prononcent pour certaines fraudes aux douanes, 15 Car. II, c. 11, § 27; pour refus de fournir à prix d'argent des voitures pour le service royal, 13 Car. II, c. 6; Jac. II, c. 10; pour contraventions au règlement sur les brasseries, 12 Car. II, c. 20, 24; puis dans le domaine de la juridiction de police civile, deux juges de paix publient les ordres pour l'alimentation des *bastards*, 18 Eliz., c. 3, § 2; 7 Jac. I, c. 4, § 7; *voy.* aussi 3 Car. I, c. 4, § 15. *Deux* juges de paix décident des discussions sur l'extradition d'un pauvre par « orders of removal »; accordent les concessions de débit de bières. *Trois* juges de paix donnent la concession nécessaire pour l'achat et l'expédition du blé, du beurre et du fromage; *quatre* juges de paix décident de la libération de l'apprenti de son contrat (5 Eliz., c. 4, § 35); *six* remplacent une commission des digues qui s'est éteinte (13 Eliz., c. 9).

Si l'on ajoute les nouveaux cas de pénalité, résumés ci-dessus, pour cause d'infractions aux ordonnances de police, et pour cause d'omissions par les employés communaux dans l'exercice de leurs fonctions, on aura une image approximative de l'étendue du nouveau domaine de la police pénale et de l'influence politique croissante de la classe qui traditionnellement remplit ces fonctions. Il faut cependant considérer aussi qu'avec le pouvoir discrétionnaire des juges de paix, par en bas, les pouvoirs discrétionnaires augmentent également en haut, et que ce n'est qu'après la restauration, qu'une modération se produit dans l'une et dans l'autre direction.

C'est ainsi que, durant cette période, on trouve encore toujours assez clairement dans les lois la considération de la légalité et de l'opportunité d'un contrôle réciproque, partout où l'on exige le concours de plusieurs juges de paix.

Digitized by Google

§ 3. — NAISSANCE DES FONCTIONS DES JUGES DE PAIX EN MATIÈRE D'INSTRUCTION PRÉALABLE

Les fonctions de juge de paix s'étendent dans une troisième direction, par leurs attributions en matière d'instruction préalable pour les matières criminelles de toute nature.

Il faut, à cet égard, faire une courte excursion historique dans le passé. A peu près mille ans auparavant, le progrès juridique anglais manifestait une augmentation toujours croissante du devoir communal de conserver la paix et de poursuivre les malfaiteurs, *en ajoutant sans cesse de nouveaux devoirs aux anciens*. Ces devoirs sont différents, selon qu'il s'agit de flagrant délit ou de « delictum occultum ».

1° En cas de *flagrant delit*, la décurie, centurie ou comté, est obligé à poursuivre le malfaiteur, par levée en masse (comme la landsturm), *hue and crye*, sous la conduite de son « tithingman, hundredman, shirgerefa ». Les devoirs professionnels des « constable et chief constable » résultant des ordonnances postérieures sur la milice, sont ajoutées à ceci. Pour ce motif, tout le système des *hue and crye* a la valeur d'une ancienne coutume nationale renouvelée dans la suite par divers statuts parlementaires. On put de nouveau abroger tous ceux-ci; la « hue and crye » n'en demeura pas moins consacrée par la « common law », parce que les devoirs communaux traditionnels ne furent jamais formellement abolis, mais seulement allégés par des institutions postérieures et rendus ainsi en partie surabondants et impraticables.

2° En cas de *delictum occultum*, il y a le devoir communal de dénonciation et de témoignage, par conséquent, pour les témoins et les dénonciateurs, l'obligation « veritatem dicere nec celare ». Cette fonction communale a été de nouveau divisée par les progrès de la législation.

Il est : *A*. un devoir *pour la commune*, « tithing »; on se contente cependant du « tithingman » et des quatre hommes jurés qui remplissent ce devoir dans le tribunal des centuries.

Digitized by Google

Lorsque plus tard les grandes institutions s'y sont ajoutées, on se contente du simple « presentment » du constable « tithingman » qui, précisément pour ce motif, doit toujours paraître aux sessions. Les « presentments » officiels ne deviennent plus alors qu'une source d'information pour l'instance supérieure.

B. Un devoir *de la centurie* « hundred », analogue à la procédure inquisitoriale de l'époque normande. Il est rempli par les douze hommes jurés du « hundred » dans le « sheriff's turn » dans les « courts leet » qui en sont démembrées. Après, cependant que plus tard de plus grandes et plus fortes institutions s'y furent jointes, les petits jurys d'accusation tombent peu à peu hors d'usage. On se contente des « presentments » officiels du constable du « hundred » (high constable), qui, pour ce motif précisément, doit paraître aux sessions, et on traite aussi ces « presentments » de simples renseignements à l'usage de l'instance supérieure.

C. C'est un devoir pour tout le comté, qui doit paraître, par l'association des « hundreds » (ou plutôt par députation des « hundreds ») devant les juges ambulants afin d'être interrogée sous serment sur les « capitula itineris ». Au quatorzième siècle, la pratique allége cependant ce devoir, en ce que l'on fait prêter serment devant les juges ambulants à un seul grand jury pour tout le comté, au lieu d'en former un en particulier pour chaque « hundred ». On le compose naturellement aussi, autant que possible, des hommes les plus estimés et, si faire se peut, de juges de paix. Ce grand jury paraît alors aux assises, afin de répondre, de l'ancienne manière, aux articles se rapportant à la conservation de la paix et à l'administration des fonctionnaires du comté; il s'y range maintenant spécialement aussi la conduite des « coroners » dans leur charge, et celle des *constables*, des inspecteurs des pauvres et des ponts et chaussées. Ainsi naquit, à cette époque, une compétence très importante pour soulever des doléances nationales générales et un nouveau titre pour un droit de contrôle et de surveillance vis-à-vis des employés des communes rurales. Dans les affaires

criminelles, proprement dites cependant, le grand jury enlève aux associations communales la lourde charge des « presentments » en ce qu'il entend la partie accusante et la partie poursuivante (informer) qui est, la plupart du temps, identique avec le principal témoin; il entend également les autres témoins principaux de l'accusation et s'instruit, autant qu'il faut, pour prononcer lui-même un « indictment », qui, originairement, émanait des divers « hundreds » par suite de science personnelle et information sacramentelle.

Si l'on apprécie quel allégement extraordinaire était offert par cette procédure aux décuries et aux « hundreds », on conçoit que cette nouveauté fut acceptée aussi volontiers de toutes parts, que sur le continent on acceptait, à la même époque, l'activité inquisitoriale et tutélaire des employés salariés. Ainsi naquit la procédure devant le grand jury aujourd'hui encore en usage, qui, après avoir été reconnue pratique, s'étendit aussi aux sessions trimestrielles des juges de paix. Seulement, dans ces dernières, on devait se contenter de former le jury d'accusation des classes inférieures, parce qu'il y manquait les éléments notables qui apparaissent aux assises des juges ambulants pour prêter leur secours au juge.

Dans cet exercice collectif du devoir de dénonciation centralisé, la pratique généralisa toujours davantage le principe, que cette activité collective ne s'applique qu'au point de droit, par conséquent, en ce cas-ci, à l'examen de la question de savoir si l'accusation est admissible et si elle est suffisamment motivée. Les autres actes de la procédure criminelle sont appropriés à la poursuite d'un seul employé. On prit ainsi en pratique la même voie que la législation avait prise en matière de police, à savoir : *l'attribution de certaines fonctions du collége des juges de paix et certains d'entre eux en particulier*. Cela était d'autant plus simple que le grand jury des assises était, dès lors, en majeure partie identique avec le personnel des juges de paix. Les juges de paix, en particulier, ont d'après cela :

1° L'*information préalable* par l'interrogatoire de l'accusé et des principaux témoins de l'accusation, donc, ce qui originai-

rement était abandonné à l'information privée des membres du jury du « hundred » pour préparer leur verdict.

2° Ils décident, sur pied de cette information, de *l'acceptation d'une caution offerte*, ce qui leur est attribué légalement depuis 1 Richard III, c. 3; 3 Henr. VII, c. 3.

3° Ils adressent l'ensemble de leurs informations aux plus prochaines assises ou sessions trimestrielles (avec ou sans la personne de l'accusé), afin d'y provoquer un verdict du grand jury. Ce *commitment* enlève de nouveau un sujet d'activité particulière aux communes, car originairement le « hundred » avait à présenter en personne son accusation par douze de ses membres.

4° Les juges de paix s'occupent en même temps de la marche de l'affaire principale elle-même *en obligeant* l' « informer » et les principaux témoins *à y comparaître*. Cette voie d'accusation et de témoignage est encore une fois une émanation de l'ancien devoir communal; car chaque commune est spécialement obligée à faire comparaître ceux de ses membres qui ont connaissance de l'affaire, afin de « veritatem dicere nec celare ». Ce qui était donc du devoir de la commune autrefois est accompli par l' « informer » et le témoin au nom des autres. Ce n'est qu'en vue d'alléger le devoir communal, que le juge de paix se borne à n'écouter que les personnes ayant une connaissance personnelle de l'affaire.

L'instruction préalable se rattache en toute première ligne au pouvoir de recevoir l'accusé à caution « bail ». A cause des longs intervalles entre les sessions périodiques des tribunaux criminels réguliers, ce point était devenu plus important pour le moyen âge qu'il ne l'est aujourd'hui. Le stat. Westminster I, 3 Edw. Ier, c. 15 renfermait déjà des principes sur la conduite du shérif, relativement à l'acceptation des cautions. Par 1 Ric. III, c. 3; 3 Henr. VIII, c. 3, ce devint l'une des affaires les plus populaires du ressort des juges de paix, de telle façon, cependant, qu'ils doivent rendre compte de la délibération à la plus prochaine session du tribunal. Dans le stat. 1 et 2 Phil. et M. c. 13; 2 et 3 Phil. et M. c. 10, on trouve une règle plus précise : que deux juges de paix seulement, parmi

Digitized by Google

eux un jurisconsulte « quorum », tous deux présents ensemble, puissent accepter caution et qu'ils en rendent compte par écrit de leur main aux plus prochaines assises criminelles ordinaires. Mais avant que ceci arrive, ils doivent avoir une *examination* avec le détenu et une *information* avec ceux qui l'amènent sur le fait et ses circonstances, les relater par écrit pour autant qu'il soit essentiel à la preuve du délit et envoyer cette information aux assises criminelles. C'est ainsi que pour la première fois fut établie ici légalement une audition de l'accusé et que l'on ordonna d'entendre les témoins. En même temps, on autorisa le juge de paix à obliger la partie poursuivante et les témoins à comparaître à la session prochaine du tribunal par le moyen d'une caution « to bind over, to prosecute and to give evidence ». Cette inquisition préalable doit cependant avoir lieu, en tout cas, que la caution paraisse admissible ou non ; ainsi naquit l'instruction préalable, encore existante aujourd'hui, par de courts protocoles des juges de paix, de la manière prescrite par la loi, sous leur seing et leur sceau, qui fut en pratique encore plus spécialement organisée comme un degré entre la première attaque et la procédure principale.

Tel fut le mode de développement de *la pratique* aujourd'hui encore en usage *pour l'instruction préalable* qui reçut ensuite de la loi une assistance efficace : les statuts cités 1 et 2. Phil. et M., c. 13; 3 Phil. et M., c. 10, qui donnèrent une forme unique. En cas de félonie (*félony*) la caution doit être acceptée par *deux* juges de paix, dans les cas moindres que la félonie, par *un* seul. Du droit de concéder caution, on déduisit aussi celui d'emprisonner à son défaut *for want of bail*, et ainsi naquit le principe directeur, d'après lequel la détention préventive durant l'instruction préalable fut placée, moyennant certaines restrictions, à la discrétion de la conscience du juge de paix, tandis qu'avant ces lois, le droit d'arrestation par le juge de paix était un sujet des plus controversés. Coke, *Inst.*, 177.

A côté de cet ensemble d'affaires dont la sphère avait été, pour les juges de paix, étendue en trois directions, et à l'arrière plan, subsiste leur position comme *tribunal criminel ordinaire*

avec jury dans les sessions trimestrielles collectives. La rédaction générale des commissions les fait concourir avec les assises criminelles des juges ambulants, — et leur attribue ainsi légalement même les cas criminels les plus graves. En quelques circonstances la juridiction des tribunaux royaux est restreinte au gré des assises du comté et des sessions trimestrielles, comme en cas d'information « upon penal statutes » par 21. Jac. I, c. 4. Ce pouvoir criminel ne devait pas peu contribuer à relever la fonction dans l'opinion, et rapproché de la mobilité de la juridiction dans les moindres cas, il devait supplanter et détruire les incommodes « courts leet » avec leurs deux sessions annuelles (1).

(1) Pendant quelque temps exista le danger d'une dégénérescence de la procédure des juges de paix en une simple inquisition officielle par la procédure dite d'information, ce qui forme un des incidents particuliers du gouvernement de Henri VII. Déjà sous Édouard III, ce que l'on appelait les » informationes » avait pris naissance dans les pouvoirs royaux réservés. C'était une procédure d'instruction purement officielle, sans accusateur auprès de la « court of Exchequer » et du « king's Bench », principalement pour délits dans l'exercice de ses fonctions et pour des cas pénaux plus légers, dans des buts financiers et de police. Sous Henri VI et Édouard IV, elles étaient devenues fréquentes. Henri VII transfère cette procédure aux juges de paix. Déjà d'après 3 H. VII, chap. 1 (le statut sur le chambre étoilée) les juges de paix peuvent punir arbitrairement, d'une manière sommaire et sans jury, ces jurés d'accusation qui suppriment une accusation fondée (*concealment*). Cela se rapporte évidemment à l'influence des partis d'alors sur les jurés. Par 11 Henri VII, chap. 2, les assises et les juges de paix sont autorisés à décider de *tous* les délits contre un statut en vigueur, excepté la trahison et la félonie, par simple information au nom du roi et sans jury. Ainsi se trouve introduite de la manière la plus simple une procédure inquisitoriale à l'instar de celle du continent et même devant un seul juge. Le but principal était financier, afin d'assurer le paiement de peines pécuniaires, fondées sur des statuts généraux haïs et pour la plupart tombés dans l'oubli. Pour l'administration générale, on créa alors un fiscal général, sous le nom de *master of the kings forfeitures*, fonction dans laquelle Epsom et Dudley s'attirèrent les plus extrêmes exaspérations nationales, qui les menèrent ensuite eux-mêmes à leur perte. C'est ainsi que la contradiction avec les principes directeurs de la justice pénale régulière, l'esprit de la justice de paix et du jury, ainsi que le sentiment vivace des communes, conduisirent à maintenir le principe de la procédure accusatoire. *Par 1 Henri VIII, dès l'inauguration du roi, toute l'institution est abrogée de nouveau.*

A dater de cette époque, nous trouvons une combinaison raisonnable des

§ 4. — RÉLATIONS PERSONNELLES DES JUGES DE PAIX

Toutes ces nombreuses attributions sont alors réunies dans les commissions périodiquement rédigées, ainsi que c'était déjà l'usage sous Richard II. Dans les nombreuses rédactions cependant il y avait eu peu à peu des différences par suite d'erreurs de copistes. A la session de Saint-Michel « Michael term » de 1590, les juges royaux révisaient avec précision la rédaction sous la présidence du chief justice Wray; elle fut présentée au lord chancelier comme la formule correcte et acceptée par lui. Les statuts et ordonnances d'abord énumérés spécialement sont réunis dans une clause générale (Reeves V, 228). La formule

deux éléments, par laquelle la justice est restreinte à la punition des moindres cas d'amende et aux fonctions de l'instruction préalable, sans remettre en question dans la procédure pénale régulière la coopération constitutionnelle du « judge and jury ». L'esprit de cette procédure régulière détermine par une réaction constante celui de la procédure sommaire, sans jury.

Il est dès lors évident que sous ce rapport aussi la justice de paix efface complétement l'ancienne court leet. La commune locale, se réunissant deux fois chaque année, ne peut remplacer par la fatigante convocation de tous ses membres l'activité toujours présente du juge de paix. Leur inquisition ne pouvait dans cette concurrence conserver que peu de cas pénaux. Pareillement la juridiction criminelle sommaire des juges de paix leur a enlevé en masse les petits cas de police criminelle. En tout cas, les statuts de l'époque attribuent encore une série d'amendes à la compétence des *courts leet*. Je les citerai en passant : Tuer des lièvres, 14 Hen. VIII, chap 11; les hôtes qui cuisent du pain pour les chevaux en dessous du poids réglementaire, 32 Hen. VIII, chap. 14; l'élève des chevaux en dessous de la taille réglementaire, 32 Hen. VIII, chap. 13; le défaut d'entretien des armes de jet. etc., 33 Hen. VIII, chap. 6, 8 et 9; pénalités concernant les vivres et la police du travail, 2 Ed. VI, chap. 15; infractions aux taxes sur le vin, 7 Ed. VI, chap. 5; infractions à la loi sur les routes 2 et 3 Phil. et M., chap. 3; 5 Eliz. chap. 13 18 Eliz. chap. 9; contre la loi sur la milice, 4 et 5 Phil. et M., chap. 3; pour la destruction du frai, 1 Eliz., chap. 17; pour la prise des faisans et des perdrix, 1 Jac. 1, chap. 25; l'érection de maisons ouvrières contraires au règlement, 23 Eliz., chap. 10, comparez 31 Eliz., chap. 7. On y avait cependant moins pour but de refaire revivre à nouveau et d'étendre les *courts leet* que d'assurer une exécution uniforme de ces ordonnances de police, parce que dans certains endroits les *courts leet* étaient encore en activité et que leur coopération paraissait opportune pour certaines mesures de police.

ainsi conçue est restée en usage jusqu'aujourd'hui. Ces commissions, analogues à celles des juges ambulants, fondent par la similitude formulaire de leur rédaction une institution fixe et constitutionnelle de cette fonction, qui dans les nombreux changements de direction politique offrait une garantie importante contre les tendances des partis.

Le maintien *du droit de nomination royal* paraissait d'autant plus important dans cet état de choses. C'est pourquoi on rappelle très expressément, sous les Tudors, « que personne hormis le roi ne doit avoir le pouvoir de nommer des juges de paix, mais que tous employés de cette espèce doivent être nommés, dans tous les comtés et autres lieux du royaume, par patente sous le grand sceau et l'autorité du roi, sans tenir compte de quelques concessions, usages, prescriptions, concessious, actes parlementaires ou autres choses contraires que ce puissent être, » 27 Henri VIII, c. 24, § 2. On en excepte les juges de paix spéciaux des villes et dans les comtés palatins avec les formes de nominations différentes qui s'y rencontrent.

D'autre part, la fonction de juge de paix était et demeura cependant toujours *fortement dépendante d'en haut*, d'une façon qu'il est impossible de comparer à son indépendance actuelle. Comme au quinzième siècle la prépondérance des grands barons pesait sur l'administration de la milice et de la police, c'était, à l'époque des Tudors, la forte administration centrale qui les maintenait dans une discipline sévère. Abstraction faite de ce que la cour royale conservait comme gardien suprême de la paix, par conséquent comme autorité suprême constitutionnelle, un droit fondamental d'évocation « certiorari » et de correction, on exerçait aussi, de la chancellerie et du cabinet du roi, une ingérence directe sur la conduite des affaires. Il se rencontre encore assez fréquemment que les juges ambulants, dans les assises, menaçaient d'une manière brutale de destitution et de châtiment. En fait il y avait un motif pressant pour maintenir plus sévèrement la puissance suprême. Les luttes de parti des deux Roses avaient encore pour un long temps laissé, dans une génération élevée au milieu des luttes

des partis, sous bien des rapports un esprit de partialité, de passion, et de démoralisation. C'est à cela que se rapporte le statut déclaratif de Henri VII, c. 1, qui, par application du pouvoir criminel extraordinaire du roi, en conseil, établit, qu'un comité plus restreint du « Privy-Council » exercera une juridiction criminelle sommaire contre les *prévarications dans les emplois*, de toute espèce, et contre une série de délits dangereux pour le bien commun. Dans 4 Henr. VII, c. 12, le roi publie une sérieuse exhortation aux juges de paix, avec des ordres exprès de remplir fidèlement leur fonction, à peine de son entière disgrâce, et sous menace d'être dorénavant rayés de la *commission*, et punis de leur désobéissance (ce qui, ajoute cependant lord Coke IV, *Inst.* 17, ne doit être compris que « in an ordinary course of justice by way of indictment upon this act and not by any absolute power »). Cette section criminelle du conseil d'État connue sous le nom de Chambre étoilée, exerce, à cette époque, un pouvoir irrésistible sur les divers employés. Ce qui originairement était une nécessité du temps et un passage nécessaire pour la réformation devient déjà, sous Henri VIII, tout au lendemain, une carrière de basses dénonciations. Lorsque ensuite, sous les Stuarts, la considération morale des juges de paix s'accrut de nouveau, cette ingérence d'en haut parut précisément un arbitraire croissant. Les tendances absolutistes des Stuarts durent exercer une pression systématique sur les fonctions de juge de paix, et il naquit ainsi un important sujet de controverses dans la lutte constitutionnelle, dans laquelle la république exerça son action dans l'autre sens.

L'honorable témoignage donné par lord Coke IV, *Inst.* 170, « qu'une semblable forme d'un « subordinate government » est telle, pour le repos et la paix du royaume, qu'aucune partie du monde chrétien n'en possède de pareille, lorsqu'elle est convenablement mise en action, » — a, dans les générations postérieures, été répété fréquemment et avec un joyeux orgueil. Lorsque la restauration eut de nouveau écarté la pression qu'avaient exercée les gouverneurs militaires de Cromwell, la

justice de paix, malgré un exercice encore un peu patriarcal et un grand zèle contre les braconniers, était en somme une justice équitable dans une époque dépravée. Parmi les graves abus par lesquels Jacques II signala son court règne, se rencontre également l'arbitraire systématique avec lequel les juges de paix, qui se montraient récalcitrants aux manœuvres de de la cour, étaient rayés des listes. La justice de paix et le jury passèrent sans souillure au dix-huitième siècle.

VI

ORGANISATION JUDICIAIRE ET JURY.

L'*organisation judiciaire* forme durant ces deux siècles la partie vraiment stable de la constitution. L'élément progressif et mobile se trouve alors dans la fonction de juge de paix, que nous venons d'étudier dans ses rapports avec la police. Abstraction faite de ceci, l'organisation judiciaire constitutionnelle demeure fondée sur le « judge and jury, » sur la coopération systématique d'employés royaux et de comités communaux dans les assises civiles et criminelles, et dans les sessions trimestrielles des juges de paix. Elle conserve sans changement l'aspect qu'elle avait acquis à la fin du moyen âge. Les listes des jurés sont formées, selon la coutume ancienne, du personnel traditionnel; le nombre nécessaire pour chaque assise du comté est fixé par le shérif, pour les sessions trimestrielles urbaines, par un secrétaire du tribunal. Le cens pour le service du jury est, conformément au changement de valeur de l'argent, fixé par 27 Eliz. c. 6, au lieu de 40 sh. de « freehold » à 4 liv. (le double), de même que la taxe d'un fief de chevalier fut à cette époque porté de 20 liv. à 40 liv. de rente foncière. La question de fait, sur laquelle doit porter la décision du jury, est transformée par la pratique en une procédure réglée, par laquelle les jurés ne prononcent plus un jugement de science personnelle et privée, mais d'après le résultat des témoi-

Digitized by Google

gnages qui leur sont exposés (1). Par le statut 1 Ed. VI, c. 1, § 6, l'admission des témoins à décharge devant le jury de jugement se trouve légalisée d'abord pour les sessions des juges de paix. La pratique formule en outre une série de maximes fixes sur la production des témoignages « law of evidence, » qui émanent en partie des besoins du tribunal ainsi composé et de la nécessité d'une procédure simple devant le jury, en partie de considérations pour les droits des parties, et sont renforcées de nombreuses présomptions. Un point de vue capital est toujours la considération de la limite de temps du personnel qui coopère au tribunal. Indubitablement cette coopération constante d'employés judiciaires et de comités communaux, dans lesquels les chevaliers, les bourgeois et les paysans se réunissent d'année en année, forme le centre et le cœur véritable de la constitution générale.

En tout cas, au début de cette époque, l'esprit de parti affecta l'existence du jury. Non seulement les lois, mais aussi les historiens établissent que les conséquences de la guerre des Deux Roses avaient aussi saisi le jury, et furent en partie l'occasion de l'établissement de la chambre dite étoilée. « De crainte que l'ordre et le repos du royaume ne soient troublés par des instigations illégales, par des efforts particuliers, des signes, des marques et des obligations de partisans... par corruption, par conduite infidèle des shérifs dans la rédaction de la liste des

(1) L'action de la pratique sur la procédure judiciaire est exposée dans Biener. (*Engl. Geschwör. Ger.*, t. I, § 20.) Il y traite de la constitution du grand jury, — en particulier de la naissance de l'examination, page 139, — des rapports de l'instruction préalable avec le grand jury, page 140 et suiv., 189, 190, — du mode de preuve devant le jury de jugement, page 181 et suiv., page 199 et suiv., — des témoins à décharge et de la défense, 187 et suiv., — de l'irresponsabilité du jury, page 192 et suiv., 217 et suiv. — Et quant aux parties principales de la procédure elle-même, t. II, § 42, de la naissance de l'information, — § 43, l'instruction préalable, — § 50, « l'indictment, » — § 51, le mode de preuve, — § 52, la défense, — § 54, « law of evidence. » Les ouvrages criminalistes de Staunford et Hale donnent dans leurs éléments le développement pratique de cette époque.

L'institution organique des tribunaux et du jury reste, pendant toute cette époque de luttes systématiques entre les partis, d'une stabilité merveil-

jurés, par corruption des jurés, etc., — le chancelier et une série de grands employés et de lords sont autorisés à appeler devant eux de semblables malfaiteurs et d'autres, et après information, à les punir comme s'ils avaient été convaincus de la manière traditionnelle. » Cette justice ministérielle et du conseil d'État a cependant peu affecté, à l'époque des Tudors, la marche régulière de la justice. Sous les Stuarts, il y a quelques exemples de tentative de punir les jurés disciplinairement par la chambre étoilée, calculée plutôt de manière à les intimider. L'action de shérifs serviles se montra plus efficace sur l'élection des membres du jury. Considéré dans son ensemble cependant, le jury a traversé d'une manière honorable l'époque des guerres civiles. Par sa nature, il était moins exposé à la tentation que les juges de profession. Sous Charles Ier comme sous le gouvernement de Cromwell, c'était un abri contre les maîtres temporaires, que l'on savait bien éluder à l'occasion, mais qu'on ne sut pas rompre. Sous Charles II, il paraît exempt de la corruption générale des fonctionnaires de l'État. La chambre étoilée avait, sur ces entrefaites, été abrogée, et dans un célèbre adage juridique de 1679, les tribunaux royaux reconnurent alors l'*irresponsabilité* des jurés quant à la légalité de leur verdict. Sous Jacques II, l'acquittement des évêques, en face des poursuites d'un monarque despotique, a laissé la conviction durable que, dans l'unanimité du jury, se trouve la plus forte

leuse. Tout ce qu'il y a d'important repose, dans ces deux siècles, sur une consolidation tacite par la pratique. Le complément par statuts s'évanouit à côté de celle-ci comme insignifiant : par exemple, le st. 23, Henri VIII, c. 15, d'après lequel peuvent être jurés criminels dans les corporations des villes les « freemen » ayant 40 liv. de fortune mobilière. Sur les conséquences de la guerre des Deux Roses relativement à la justice, voy. Palgrave, *Privy Council*, pag. 142 et suiv., qui rappelle à ce sujet l'état du jury dans le pays de Galles. Voy., chez Hallam, *Const. History*, I, chap. 1 (Throckmorton in 2 Mary), les tentatives diverses de sévir contre les arrêts des jurés par les jugements criminels de la chambre étoilée. Relativement à une certaine dépendance du jury sous Élisabeth, voy. *ib.*, chap. 5. Quant à l'état de choses sous Charles II, *ib.*, chap. 13. Biener apprécie avec justesse et sans préjugés, d'une manière complète, les résultats de cette époque, *Engl. Geschw. Ger.*, t. I, § 26, 31.

garantie qu'une constitution judiciaire puisse présenter contre les passions des partis.

A côté de cette justice courante, par les juges et les jurés, persiste toujours un *tribunal du comté du shérif*. Par 2 et 3 Edouard VI, c. 25, on oblige de plus en plus rigoureusement à le tenir mensuellement. Le véritable sens de cet établissement n'est cependant que la solution périodique des affaires ordinaires du comté, à côté de laquelle les restes d'une justice civile pour les moindres affaires deviennent de plus en plus embarrassants. Aussi, comme assemblée des justiciers, il semble pour ce motif purement nominal, et n'a de temps en temps, qu'une importance politique, par suite des élections du comté. Les *courts leet* locales persistent encore dans certains villages avec une partie de leurs anciennes affaires. Pareillement les tribunaux patrimoniaux tombent en décadence et ne paraissent conserver une certaine activité que pour les affaires non juridiques. La justice civile, concédée à quelques villes, semblerait cependant avoir conservé une vie pratique à côté des assises.

VII

ORGANISATION DE LA MILICE ET DE L'ARMÉE PERMANENTE

La *constitution de la milice à cette époque*, bien que sa base légale demeure longtemps sans modifications, acquiert une importance plus grande, en ce qu'elle forme la *seule* force armée du pays. Les anciennes milices féodales sont maintenant écartées en pratique. Leurs restes ne constituent plus que des apparitions isolées. Une scène comme celle que nous offre la révolte des paysans, sous Henri VI, dans laquelle on put encore, pour leur résister, rassembler 40,000 cavaliers, ne se représentera plus. Les éléments qui fournirent aux luttes des Deux Roses

disparurent de la même façon. Parmi les mesures qui rendirent Henri VII si odieux à l'aristocratie, il faut compter sa rigueur inexorable contre les suites armées, leurs couleurs et livrées. Mais les rudes expériences de toute une génération suffisaient à la légitimer. Les tendances des Tudors touchant la destruction radicale des « comitatus » et l'abolition de condottiere chez la haute noblesse sont dès l'origine bien marquées. C'est indubitablement aussi par une politique bien réfléchie que les Tudors, pour éviter le retour d'une situation analogue à celle qui existait sous la maison de Lancastre, évitent les grandes guerres extérieures, et déshabituent la noblesse belliqueuse des commandements réguliers de l'armée.

Lorsque l'on voulut rassembler une plus grande armée (a. 1492), il s'agit encore une fois de 1,600 lances de chevaliers et de 20,000 fantassins qui, pour la plupart, ne purent être réunis que par contrats d'embauchage. De ce moment cependant les guerres extérieures, qui auraient pu conduire à la formation d'armées selon l'ancienne coutume, sont écartées. Les margraviats, sur les frontières du pays de Galles et de l'Écosse, sont abrogés sous Henri VIII, comme gouvernements militaires avec couleur féodale. Par une suite naturelle de la situation, la noblesse des frontières conserva, jusqu'au moment de l'union avec l'Écosse, certaines habitudes militaires. L'essai bizarre de Charles Ier de soulever les milices féodales contre l'Écosse (1640), causé par la détresse financière, et qui demeura sans résultat, était un véritable anachronisme.

L'organisation féodale ne continua donc plus à subsister que comme source financière et productive d'émoluments. Une juridiction spéciale, sous le nom de *court of wards*, avait été formée depuis Henri VIII pour l'administration financière de ces matières. Sous Édouard VI et Élisabeth, on nomma des commissaires spéciaux pour traiter d'une dispense équitable avec tous « les propriétaires de terres ayant un revenu annuel d'une valeur de 40 liv. sterl. qui refusent l'honneur d'être faits chevaliers. »

Cette importance financière elle-même, avec les droits de

tutelle, de relief et tout ce qui s'y rapporte, disparaît avec la loi 13 et 14 Car. II, c. 12 qui abroge le lien féodal, et par laquelle les seigneuries féodales et les fiefs de chevaliers d'autrefois *retournent complétement dans la situation légale de la propriété libre des francs-tenanciers* « FREE SOCAGE ». Dans cette situation cependant, ils restent après comme ils étaient avant, à la tête des impôts fonciers de l'État, des impôts réels des communes, des charges de la milice, de la justice de paix, du service du jury. La *court of chivalry* d'autrefois devient un bureau héraldique.

Toute l'attention des Tudors est tournée dès lors vers les *milices du comté*. Sous Henri VIII, malgré les progrès de l'art militaire, on renforce d'une manière pressante le devoir des citoyens de s'exercer au tir de l'arbalète. L'égalité de l'armement et de l'instruction militaire de la population n'ayant pas continué à subsister durant la longue paix, Henri VIII recommença, dans les cas de besoin, à forcer par des mesures administratives les comtés à fournir un nombre déterminé de compagnies. La législation y contribua en prescrivant aux vassaux et employés du roi de suivre l'armée, et en consacrant la discipline militaire à l'égard des capitaines, commissionnés par le roi (19 Henri VII, c. 1 et lois postérieures). Si ce mode d'agir ne répondait pas entièrement à l'ancienne constitution de la milice, il occasionnait d'autre part moins de dépenses et de plaintes qu'un armement et un exercice uniformes de tous les habitants pour ce service. Les *commissions* royales ne trouvaient pas de contradiction sérieuse à cette époque de servilité des parlements. Occasionnellement, de semblables compagnies étaient aussi employées en dehors du royaume, sans qu'il y ait eu de réclamation des anciennes résolutions parlementaires sous Édouard III. La propriété foncière, débitrice du service féodal, ainsi que les communes, étaient au fond intéressées à laisser le champ libre au gouvernement, afin de ne pas occasionner une application plus rigoureuse des devoirs de service vraiment légaux. Sous Henri VIII, on trouve déjà dans ce but la nomination de commissaires extraordi-

naires qui, en qualité de lieutenants du roi (plus tard lords-lieutenants) rassemblent, dans les cas de besoin immédiat, les compagnies par des mesures de contrainte contre les comtés et les villes. Sous 3 Édouard VI aussi, il s'agit, à l'occasion des troubles des catholiques, de semblables lieutenants, « afin de mettre les comtés en état militaire ». Ces pouvoirs sont ensuite sanctionnés par stat. 4 et 5 Phil. (1) et Mary, c. 2, qui suppose les lieutenants royaux déjà nommés auparavant. En même

(1) Cette loi contient un acte spécial : « Act for the taking of musters, » d'après lequel, en conséquence de ce que « les commissions de revues ont été jusqu'alors arrêtées par l'éloignement de ceux que l'on réunit, et par l'exemption des gens les plus utiles par faveur et corruption, » il est ordonné : que l'absence volontaire « willingly absent himself » et la négligence à apporter les meilleures pièces de l'armement que l'on possède sont punies sommairement par le commissaire aux revues par dix jours de prison ou 40 sh. d'amende. Il s'y ajoute de lourdes amendes pour les commissaires, capitaines et sous-officiers. Ces délits sont poursuivis alternativement devant, soit les juges ambulants, soit les sessions trimestrielles ou les *courts-leet*. A l'époque où la force armée est rassemblée pour le service, les délits de ce genre des officiers sont punis sommairement de l'amende par le commandant en chef. Les plus anciens actes, 2 et 3, Éd. VI, chap. 2, § 6, qui déclarent coupable *de félonie la désertion d'un soldat incorporé*, sont rétablis. Malgré ces pouvoirs, les exemptions persistèrent à peu près, comme sous Henri VIII, par la nomination de commissaires généraux et locaux à cet effet. Les « men at arms » étaient alors désignés comme lanciers, plus tard comme cuirassiers. Dans les instructions sur les revues du *Privy Council* de 1572, on trouve le précepte que parmi cent hommes à pied il y ait quarante arquebusiers, vingt archers, si l'on peut en avoir autant, et que les autres soient des hallebardiers et des piquiers.

Quand, par 1 Jacques I, chap. 25, § 47, la loi du chap. 2 eut été abrogée, *cette loi des revues continua encore à subsister*. Il n'y eut que les diverses catégories d'armement qui disparurent ; mais la couronne conservait ses pouvoirs administratifs pour les rassemblements, le devoir de milice continuait à subsister d'après le droit commun et les plus anciens statuts non encore abrogés, ainsi que le droit pénal relatif aux désertions, chap. 3, § 9. Il n'y eut pas d'occasion importante de les mettre en vigueur jusqu'aux guerres civiles. Le maintien de la milice locale de Londres reposait sur des besoins spéciaux de la ville et sur sa richesse. La compagnie d'artillerie citée plus haut avait obtenu, en 1537, la charte d'incorporation, encore subsistante aujourd'hui, comme guilde pour l'exercice du tir à l'arbalète et au fusil, ainsi qu'elle subsiste encore aujourd'hui comme un complément du système de milice.

temps, une *nouvelle loi sur la milice* 4 et 5 Phil. et M., c. 2 avait divisé encore une fois toute la population ayant une propriété, en vue du devoir de s'armer, y avait itérativement attiré dans une très forte proportion la grande propriété et pourvu à certaines modifications de l'armement en rapport avec le temps.

Cette loi établit les degrés suivants dans l'armement : les *laïques ayant une propriété foncière de* 1,000 *liv. sterl.* de revenu annuel et au dessus, doivent, à partir du 1er mai 1558, tenir 6 chevaux, propres à servir de monture à des piquiers, 3 d'entre eux avec un harnais suffisant, une selle cuirassée et des armes appropriées, et 10 chevau-légers avec les armes et l'armement, 40 corselets, 40 armures légères, 40 piques, 30 arcs, 30 paquets de flèches, 30 armets, 20 hallebardes, 20 arquebuses et 20 casques légers. — Les propriétaires fonciers, *ayant de* 1,000 *marcs à* 1,000 *liv. sterl.*, doivent tenir 4 chevaux pour piquiers, avec l'armement complet pour deux d'entre eux, 6 chevau-légers et l'armement, 30 corselets et le reste comme dessus. — *De* 400 *liv. à* 1,000 *marcs*, 2 chevaux, 4 chevau-légers, 30 corselets, 20 piques, 15 longs arcs, etc. — De 200 *à* 400 *liv. sterl.* un fort coursier avec armure, deux chevau-légers et l'armement, 2 corselets, 3 piques, etc. — De 20 *à* 40 *liv. sterl.*, un corselet, une pique, etc. — De 10 *à* 20 *liv. sterl.*, un pourpoint rembourré, une hallebarde, etc.

Les laïques qui ont une fortune mobilière de 1,000 *marcs* doivent avoir : un cheval pour piquier, un cheval armé pour un chevau-léger, 2 corselets, etc. — *Les propriétaires ayant de* 400 *liv. sterl. à* 1,000 *marcs*, en propriété mobilière, un corselet pour un chevau-léger, etc. — Ceux ayant *de* 200 *à* 400 *liv. sterl.*, un corselet, une pique, etc.—De 100 *à* 200 *liv. sterl.* un corselet, etc. — De 40 *à* 100 *liv. sterl.*, deux armures légères, etc. — De 20 *à* 40 *liv. sterl.*, une armure légère, etc. — De 10 *à* 20 *liv. sterl.*, un grand arc, etc.

Les autres personnes qui ont un revenu annuel « copyhold » ou propriété héréditaire d'un revenu annuel net de 30 *liv. sterl.*

ou au dessus, doivent être imposées dans la proportion des habitants ayant une propriété mobilière. Personne ne peut être, en même temps, imposé pour sa fortune territoriale et sa fortune mobilière.

Tous les habitants de villes, villages, paroisses qui ne sont pas compris spécialement dans les catégories ci-dessus, doivent, à frais communs, tenir les armements et les armes, que fixeront les commissaires royaux. On doit rédiger par écrit des contrats en double (in duplo) à cet égard, entre les commissaires et douze, huit ou quatre des premiers membres de la commune.

Le lord chancelier doit donner les commissions nécessaires, revêtues du grand sceau, à un certain nombre de juges de paix, pour surveiller la réunion de ces chevaux et de ces armes. Les sessions trimestrielles décident des amendes pour les infractions à ces actes et elles ont des pouvoirs d'exécution criminelle plus étendus à cet égard.

Sous Jacques Ier, ces lois anciennes sur la répartition du devoir de la milice sont cependant abrogées de nouveau (1 Jacques Ier, c. 25, § 46). L'opinion paraît se reproduire que la position insulaire rend tout à fait inutile un armement régulier. Dès lors, le gouvernement se réserva le droit d'enrôlement en cas de besoin, et établit des magasins d'armes dans les comtés. La ville de Londres avait des troupes spéciales et exercées qui se rattachaient à une association libre, l'*Artillery company*.

C'est avec ces institutions militaires profondément en décadence que commença la *guerre civile* sous Charles Ier. Les milices de Londres d'une part, les propriétaires fonciers et fermiers montés de l'autre, formèrent le noyau des premières forces. Si, déjà ces milices étaient assez étrangères aux exigences militaires de l'époque, elles perdirent toute cohésion, alors que la guerre civile divisa leurs éléments: Tandis que les francs tenanciers et les villes se placent, d'une manière décidée, du côté du parlement, la plus grande partie de la noblesse et de l'ancienne gentry, ses fermiers et serviteurs demeurèrent aux

côtés du roi, en sorte que l'on pouvait envisager la situation, comme si les anciennes milices féodales et des comtés, du moyen âge se trouvaient en lutte. Dans l'armée parlementaire, la meilleure discipline et le fanatisme des convictions religieuses donnèrent peu à peu l'impulsion nécessaire à la formation de troupes régulières. Après une lutte de longue haleine, le zèle enflammé des sectes puritaines, l'énergie de Cromwell et les importants moyens pécuniaires du parlement, produisirent une armée « d'après le nouveau modèle, » c'est à dire une cavalerie régulière, des dragons et des fantassins, formés des guerriers les plus acharnés de la milice, ayant une rigoureuse discipline, une bravoure inébranlable et des officiers choisis dans leur sein. Dans la bataille décisive de Nazeby, du côté du parlement, il n'y avait que neuf officiers formés dans les campagnes à l'étranger, tandis qu'aux côtés du roi, il y en avait plus de mille. De même que dans la lutte contre la France, les francs tenanciers organisés d'après le nouveau système triomphèrent de la bravoure personnelle de la noblesse et de ses serviteurs, qui ne savait mettre son honneur qu'à combattre dans la lutte irrégulière du chevalier.

Le rude régime militaire du protecteur laissa cependant l'impression d'une contradiction inconciliable entre les armées permanentes et le droit constitutionnel des classes gouvernantes. La restauration dissout donc ces régiments et forme par les lois 13 Car. II, c. 6; 13 et 14 Car. II, c. 3; 15 Car. II, c. 4, une nouvelle *milice* avec la tendance préconçue d'armer la propriété foncière, tendance dirigée à la fois contre l'absolutisme et les classes inférieures.

Cette législation de Charles II, sur la milice, nous apparaît comme l'armement de la propriété dans l'intérêt de la classe gouvernante. Le droit de nomination, qui (sous réserve du droit pour le roi de confirmer ou de casser) est exercé par le lord lieutenant à l'égard des députés lieutenants et des officiers de milice, aboutit à former le corps administratif et celui des officiers de la gentry des comtés. La grande propriété de chevalier (12,000 francs de rente foncière) et la plus riche pro-

Digitized by Google

priété urbaine (120,000 francs d'autre propriété) fournissent la cavalerie. Le riche paysan (1,200 francs de rente foncière) et le bourgeois à son aise donnent l'infanterie. Le reste de la population est sous ce rapport *infra classem*. Les constables doivent obliger les petits propriétaires ayant moins de 50 liv. ster. de rente foncière ou 600 liv. ster. de fortune mobilière, à fournir dans les mêmes proportions des armes, la solde et d'autres frais accessoires. Les papistes et les autres personnes, qui refusent le serment, peuvent être obligés à payer annuellement 11 livres sterling pour un cavalier et son armement ou 12 fr. pour un soldat d'infanterie et son équipement. Mais nul ne doit servir en *personne*, chacun peut présenter à l'acceptation du capitaine un remplaçant (§ 25). La solde d'officier durant le service actif est payée par le trésor (§ 7). Les officiers subalternes peuvent recevoir concession de gratifications extraordinaires puisées dans l'impôt du comté (§ 12). Les simples soldats obtiennent durant le temps d'exercice : le cavalier 2 1/2 schelling (environ 3 fr. 12); le fantassin, 11 schelling (environ 1 fr. 25); lorsqu'il n'y a pas eu d'autre convention entre le remplaçant et son mandant (15 Car. II, c. 4 § 2).

Dans les cas d'une invasion ou d'une insurrection le représentant obtient communément à l'avance un mois de solde.

Le gouvernement peut, pour la réunion des munitions et d'autres besoins, lever une taxe annuelle de milice, qui ne doit pas dépasser par année le 1/4 de l'impôt foncier pour un mois, 70,000 liv. sterl. Il en fut levé de semblable d'après 12 Car. II, c. 29. En outre Londres était taxé à 4,666 liv. sterl., Kent et Suffolk 3,655 livres, et 27 autres grands comtés à plus de 1,000 livres; les petits comtés au contraire, comme Westmoreland, l'étaient à 73 liv. sterl., Rutland à 272 livres; et ainsi en augmentant. Les villes ayant une milice à elles donnent encore moins que les plus petits comtés, jusqu'à 5 liv. sterl. au minimum. Le lord-lieutenant convoque la milice et l'organise en compagnies, escadrons et régiments, la commande et l'applique ou la laisse commander et employer en cas de révoltes

ou d'invasions. Les exercices périodiques des compagnies sont ordonnés par le lord-lieutenant ou par deux *deputy-lieutenants*, les exercices régimentaires pas plus d'une fois, les exercices des compagnies, de quatre fois par an. Les premiers ne doivent pas entraîner une absence du domicile de plus de quatre jours, les secondes de plus de deux jours.

La milice ainsi formée, évaluée d'une manière très exagérée à 130,000 hommes, était une institution estimée très haut par la classe gouvernante qui la commandait. La mettre de côté, fut l'une des mesures les plus irréfléchies par lesquelles Jacques II poussa le plus promptement les deux partis à la résistance. En vain Jacques II tenta par cette exclusion et la formation d'une armée soudoyée de briser encore une fois la puissance du parlement. Déjà sous Charles II, par suite du désordre des finances, l'armée permanente n'avait pu acquérir aucune importance. L'armée rassemblée hâtivement sous Jacques II, remplie systématiquement d'officiers papistes, n'en abandonna pas moins le roi au moment décisif.

C'est ainsi que ce temps a produit l'impression générale, *que toute armée permanente est un danger pour la constitution, que la seule force militaire légale ne peut être au contraire que la milice nationale*, qui dans l'intérêt des classes propriétaires conserve, sous la restauration, la répartition antérieure de la manière suivante : le roi nomme le lord-lieutenant dans chaque comté, et sur sa présentation un nombre de *deputy-lieutenants* comme représentants des commissaires administratifs. Le lord-lieutenant donne aussi les patentes d'officier depuis le colonel jusqu'à l'enseigne.

Le tout constitue un armement, difficilement appliquable aux grands buts militaires, sous le commandement et l'influence des classes propriétaires et principalement de la propriété foncière, et paraissant suffisant néanmoins pour maintenir l'*ordre intérieur*, et servir de *contre-poids* à une armée régulière dès lors inévitable.

Les débuts de l'armée régulière sont, en Angleterre, la création du parti parlementaire républicain, en opposition à la posi-

tion traditionnelle de la « gentry; » le personnel des hauts officiers, formé des combattants les plus méritants de l'armée parlementaire, c'était là en vérité une innovation inouïe, Les 50 gardes du corps que Henri VII avait établis, étaient plutôt des serviteurs de la cour armés, que des soldats. Les 50 gardes à cheval de Henri VIII, formés à l'exemple des corps de gens d'armes français furent dissous. Seulement dans quelques places fortifiées : dans la Tour de Londres, Portsmouth, Douvres, et quelques forts de la frontière écossaise, il y avait des garnisons, composées en majeure partie d'artilleurs et destinées à conserver l'apparence extérieure de la défensive. L'état-major se composait sous Charles Ier d'un lord général, lieutenant général, sergent major général. Ce fut en 1656 que Cromwel établit dans les comtés, 12 gouverneurs militaires et civils avec le titre de major général. Après la restauration, l'armée permanente comprenait un peu plus de 5,000 hommes, y compris les garnisons à l'étranger. Au commencement de l'année 1685, on comptait environ 7,000 hommes de pied et 1,700 hommes de cavalerie et dragons, à quoi l'on pouvait encore ajouter environ 7,000 hommes en Irlande. Vers le même temps (1683) les fonctions de grand maître de l'artillerie avaient été organisées dans la forme sous laquelle elles subsistent encore.

Les *tribunaux militaires* de cette époque doivent nous occuper incidentellement. Dans la période précédente le tribunal suprême de la milice féodale, sous le constable et le « marshall », avait été parfois, à l'occasion de révoltes, réuni comme tribunal criminel sommaire avec une procédure militaire. Sous les premiers Tudors on n'en parla point. Elisabeth proclama le droit militaire en 1570, après la révolte dans le Nord, mais l'abandonna sur les avis du conseil, parce que évidemment on ne pouvait pas déduire de puissance pénale contre les citoyens de l'organisation féodale disparue, et qu'au contraire la *Magna Charta* s'y opposait formellement. Malgré cela en 1588, lorsqu'il y avait menace imminente d'une invasion des Espagnols, on publia une ordonnance, d'après laquelle les propa-

gateurs des bulles papales et des écrits fugitifs séditieux doivent être punis par le commandant militaire. L'année 1595 vit même nommer, par commission, un « provost-marshall, » qui doit, sur la dénonciation des juges de paix, saisir les malfaiteurs notoirement rebelles et incorrigibles et les faire pendre en présence des magistrats. La reine assure à l'avance l'immunité à ce fonctionnaire pour cette procédure illégale. Sous Charles Ier, ceci fut poussé systématiquement plus loin, jusqu'à ce que le statut 16 Charles Ier déclarât formellement l'illégalité d'une pareille procédure. En 1640 aussi les juges prononcèrent unanimement qu'il ne pouvait s'agir de droit de la guerre, que lorsqu'un ennemi véritable se trouvait opposé à l'armée royale. La restauration n'a, sous ce rapport, jamais dépassé les limites constitutionnelles. La loi martiale se restreint ainsi à l'état de guerre véritable, conformément au statut 7 Henri VII, c. 1; 3 Henri VIII, c. 5; 2 et 3 Edouard 1er, c. 2, § 6, d'après lequel l'abandon de l'armée royale, sans la permission du roi, est déclaré félonie; il en est de même de la désertion par 5 Éliz., c. 5.

VIII

LA CONSTITUTION URBAINE ET SA TRANSFORMATION

A cette époque, on atteint le terme du progrès de la constitution de villes, quand la nouvelle constitution paroissiale vient s'y unir avec l'ancienne constitution judiciaire et de la police.

Dans les paroisses urbaines, on trouvait alors en vigueur, comme dans celles des campagnes, le système des « churchwardens, » des inspecteurs des pauvres, des ponts et chaussées et les impôts qui s'y rattachent. Cette nouvelle création suivit sa voie indépendamment de toute attache avec l'antique administration urbaine qui, issue de la « court leet, » servait à la

formation des justices de paix et du jury, ainsi qu'à l'administration de l'ancienne propriété foncière. Dans des villes, — qui comprenaient plusieurs paroisses, — cette séparation se manifesta même extérieurement, parce que chaque paroisse formait, dans le but de pourvoir à l'administration des pauvres et des routes, non pas seulement un simple quartier, mais une *commune locale ayant une obligation personnelle et indépendante.* La bourgeoisie aussi dans ce but se composait de différentes personnes. Les devoirs de la paroisse et le droit de voter dans le « vestry » appartenaient à tous ses membres, tandis que la participation au gouvernement de la ville proprement dit, dans sa mesure la plus complète, n'appartenait qu'aux anciens justiciers de la « court leet » et encore plus fréquemment aux « capital burgesses » seulement ou à une petite corporation analogue.

Par cette séparation, le gouvernement de la ville tombait dans un isolement qui fut extrêmement favorable au développement croissant de plus petites corporations. La « court leet » n'avait le plus souvent rien à faire. L'activité courante était dans les mains des juges de paix. La justice de paix était-elle administrée par le comté ou par une commission urbaine spéciale, dans les deux cas c'étaient eux qui exerçaient, en matière pénale et de police, les fonctions journalières d'autorité locale. Pour gérer l'ancien patrimoine de la ville, ils avaient encore à leurs côtés, il est vrai, un comité de bourgeois, « town council, » etc.; mais ce point était dans la majorité des villes sans importance. Les listes de jurés également, dont la législation ne s'occupa qu'accessoirement et très superficiellement (23 Henr. VIII, c. 13), étaient fort restreintes; il ne s'y trouvait, pas plus que dans la fonction changeant annuellement des constables, une véritable base pour la participation de la bourgeoisie dans son ensemble.

Cet état des choses, en fait, fut élevé, par les chartes d'incorporation, à la valeur d'un état légal. Leur nombre s'accroît visiblement pendant notre période. A l'époque des Tudors, on compte 54 chartes d'incorporation et 43 chartes sans incorpo-

ration ; à celle des Stuarts, 53 chartes d'incorporation, semblables à celle que Henri VII avait donnée, dans des circonstances spéciales, à la ville de Bristol, en 1499, d'après laquelle le conseil des « aldermen » doit se compléter par voie de cooptation.

Le nombre exclusif des députés des villes au parlement devait exercer une influence des plus funestes sur le développement de leur vie interne. Cet état de choses était né à une époque où la chambre des communes était plutôt regardée comme un appendice du grand conseil, et les villes principalement comme comme contribuant à l'impôt. Maintenant cette chambre était devenue une corporation unitaire, dont les membres, après de longues luttes politiques ne se considéraient plus comme les mandataires de leur circonscription électorale, mais de tout le pays. La direction bourgeoise de la législation depuis Édouard III avait montré que, dans cet ensemble, les villes avaient une participation dix fois plus forte que celle qui leur revenait. Cette inégalité était compensée par une autre, par suite de l'influence personnelle que la chevalerie exerçait au moyen de l'administration de la police et de la milice, et comme autorité inspective supérieure aux paroisses. La plus grande moitié des villes se trouvait à cause de cela dans la dépendance de la « gentry » qui administrait les districts, et son influence s'établit d'autant plus naturellement que les élections dans les petites circonscriptions électorales des villes étaient traitées comme des enclaves au milieu des élections du comté, entourées par l'influence et les dispositions de la plus grande communauté.

A dater de Henri VIII ce rapport est devenu l'objet de l'attention du gouvernement. A l'époque de la réformation on reconnait la tendance à exercer une influence gouvernementale sur ces plus petits corps électoraux. Sans modification positive dans la constitution urbaine on en forme un *système gouvernemental*, qui s'efforce de maintenir la Chambre des communes d'accord avec le gouvernement, but pour lequel la couronne crée de nouveaux bourgs électoraux présumablement

soumis. A cette fin, 17 bouroughs qui, par le cours du temps, avaient perdu l'électorat, le récupèrent, 46 sont convoqués à nouveau, en sorte qu'il y a 123 députés, ajoutés à la représentation, sans cela informe des villes. Les chartes nouvellement concédées mettent le plus souvent le gouvernement de la ville, et parfois aussi le droit électoral parlementaire, aux mains de comités ou conseils communaux, qui, nommés pour la première fois par la couronne, se complètent ensuite par cooptation. Le gouvernement manifeste bientôt la tendance de décider de cette façon les doutes qui naissent sur le droit électoral. Un avis des juges qui fut donné au « privy council, » à l'époque de la Saint-Michel, 40 et 41 Eliz., fut surtout riche en conséquences. D'après l'ancienne base de la constitution urbaine il ne pouvait pas être douteux, que la participation aux fonctions et aux impôts, « paying scot and bearing lot » ne fût la base du droit de bourgeoisie. Mais cette base était née à une époque où la ville n'avait pas encore sa position politique dans le parlement. Actuellement le bourg électoral était un facteur ayant pour l'ensemble de l'État, la même influence officielle que le grand comté. Dans ce dernier l'activité *personnelle* était d'une importance primordiale pour le droit politique, le paiement de l'impôt n'en avait qu'une secondaire. Cette opinion fondamentale avait régi tout le moyen âge; il devait sembler légal de la reconnaître aussi pour les villes. Pour la police et la milice les prestations de la classe supérieure avaient une prépondérance décidée. Afin d'établir un « jus aequum, » un rapport vraiment équitable pour l'ensemble du comté et la ville y comprise, il fallait qu'il y eût ici une restriction. Dans les comtés, le droit électoral ne descendait que jusqu'à ceux-là seulement qui avaient à fournir le service de juré; ce principe aussi appliqué aux listes du jury dans les villes, conduit à une restriction. Dans le comté, la gentry administrant les districts formait un centre assez fixe d'influence électorale : quelque chose d'analogue pouvait sembler approprié aux corporations administrant les villes. Les juges semblent être partis de ces observations et d'autres ana-

logues, lorsqu'ils se prononcèrent en faveur de la recevabilité de comités permanents (select bodies); de la capacité des « select bodies » à créer des statuts (bye laws); de la force obligatoire de ces statuts lorsqu'ils sont établis officiellement ou sanctionnés par une longue pratique; de la reconnaissance de la prescription à long terme en cette matière; enfin de la recevabilité de l'élection des employés de la ville par un comité ou conseil communal (ceci est déduit du pouvoir d'établir des statuts spéciaux). Toutes les institutions semblables sont déclarées « bonnes, admissibles et d'accord avec la loi et leurs chartes, afin d'éviter le désordre et les confusions de l'élection populaire. » Ce simple avis est cité plus tard comme *case of corporation* avec l'autorité d'un précédent judiciaire. L'étendue et la portée de ces nouvelles bases des institutions des villes, se montrent peu à peu par les points qui vont suivre.

1. *L'élection des employés des villes* a lieu alors déjà d'après de nombreuses chartes, expressément et légalement par un comité plus restreint, *common council, capital burgesses, select body, governing body,* qui se complète par voie de cooptation. Souvent une décision formelle établit la même chose pour les élections parlementaires. Lorsque la charte ne le dit pas, semblable usage peut aussi être fondé par prescription ou « ancien usage » sans remonter jusqu'à Richard Ier.

2. Le droit de *publier des statuts* (bye laws) est maintenu par la pratique juridique dans certaines limites très étroites, en ce que le statut ne peut transformer les élections d'une manière directement contraire au contenu de la charte, et surtout ne doit pas modifier la constitution fondamentale de la corporation. Cependant on y permettait aussi un long usage.

3. La conséquence la plus mauvaise du principe d'incorporation fut toujours *la fondation arbitraire de la sphère de la bourgeoisie,* dans laquelle le principe du moyen âge de l'accord des droits et des devoirs avait dès lors été dérangé en un sens opposé. Chartes, statuts et « exercice » créèrent peu à peu un grand nombre de bourgeois honoraires, « honorary freemen », sans participation aux charges et à l'administration de la ville, —

vivant même hors de son sein, — et ayant néanmoins un vote d'une puissante influence. La notion nouvelle d'un membre de corporation (freeman), de même qu'elle admet des personnes non qualifiées et en fait des personnes importantes, exclut en masse les « burgesses » jouissant des droits légaux d'après l'ancienne constitution.

Mépris de la puissance politique de la petite bourgeoisie, exagération de l'influence permanente de la couronne sur les petits villages, parfois aussi habitude de la tradition, tels étaient les motifs principaux, qui permirent au gouvernement des Tudors de laisser persister ces choses sans changement.

Cet état de choses, à l'*époque des Stuarts*, conduisit à un traitement tout à fait partial. La « gentry », qui manifestait alors la prétention consciente d'une classe dominatrice, ne put maîtriser l'état anormal de l'électorat dans les villes que par une transformation artificielle, ou même violente, de leur constitution, dans le but d'assimiler les élections municipales à la vie interne du comté. L'Église officielle marchait, sous ce rapport, côte à côte des opinions et des intérêts de la « gentry », parce que l'opposition contre l'aristocratie de l'Église établie avait son principal siége dans les villes, chez les « dissenters », et était assez assurée, dans des élections impartiales, d'avoir une majorité à la Chambre des communes. La royauté, contrairement à ce qui s'était passé au siècle des Édouard, prit, en cet état de choses, ouvertement parti contre les villes et tenta, avec des chances diverses, une lutte contre la constitution parlementaire en général. Déjà Jacques Ier regardait l'organisation et la formation de corporations urbaines exclusives (close boroughs) comme très « politique », et pendant la douzième année de son règne, lors de la création du village de Dungannon, fit déclarer, par ses juges, que le roi par ses chartes pouvait incorporer une ville sous la forme de classes choisies (select classes) et d'une « communalty », de telle sorte que l'ensemble de la ville eût le droit d'envoyer des députés au parlement, tandis qu'en même temps l'exercice de ce droit serait restreint aux « select classes ». Sur ce modèle,

sous Jacques Ier et Charles Ier, dix-sept bourgs furent rétablis dans leur droit d'élection parlementaire antérieurement perdu, quatre bourgs parlementaires furent créés à nouveau et, outre cela, à l'honneur de l'organisation par classes, les deux universités reçurent la concession du droit électoral (ce qui ne fut pas pour leur bien cependant). Le parlement qui, depuis Jacques Ier, étendit sa juridiction exclusive jusqu'à la validation des pouvoirs de ses membres, admit alors aussi, par une résolution d'un comité de 1623, la maxime que la restriction à un moindre nombre d'électeurs pouvait résulter valablement de la prescription ou d'une coutume immémoriale. D'autre part, dans un comité de 1640, devenu célèbre, présidé par le « serjeant » Glanville, on reconnaît de nouveau, comme applicable en cas de doute, la maxime que tout participant au « scot and lot » avait légalement l'électorat.

Le rapport équitable de la représentation des villes trouva son expression impartiale dans la constitution octroyée par Cromwell, qui n'accorda aux villes qu'un peu plus du *tiers* des voix à la Chambre des communes et ramena ainsi les villes relativement à environ un *quinzième* de leur position antérieure dans la proportion des voix.

La *restauration* en revint d'autant plus ardemment aux anciens principes, et rendit le plus volontiers le droit électoral, trouvé efficace pour la gentry, aux bourgs précisément le plus en décadence. Mais, comme les inclinations dissidentes des villes persistent, et que l'ancienne influence de la gentry, brisée par les guerres civiles, ne revint pas aussitôt, les classes gouvernantes alors unies à la royauté commencent une lutte systématique contre l'indépendance des corporations municipales. Déjà les actes de corporation, 13 et 14 Car. II, c. 2, ont en vue une purification des administrations en ordonnant aux employés municipaux de prêter serment sur leur profession de foi politique, faute de ce faire ils sont déposés par des commissaires royaux, et remplacés par d'autres. Les employés de la couronne, les « non résident burgesses, » des partisans zélés sont mis à leur place, et la liste des bourgeois déborde de membres

honorifiques étrangers. Des juges indignes établissent le principe d'une forfaiture de la charte municipale à cause d'abus et de contrariétés de forme, en outre chaque acte des autorités et du conseil communal doivent être imputables à la corporation entière et punissables sur elle. D'après ce principe, les chartes municipales sont cassées en masse, ou mises à la disposition du roi après suspension, pour être remplacées par de nouvelles sur un modèle oligarchique. Sous Jacques II, la campagne contre les corporations est poursuivie dans le même sens, partout on crée des « select bodies », et de semblables comités municipaux sont déclarés tout aussi bien révocables au gré de la couronne que les fonctions municipales. A la dernière heure encore, Jacques fit une vaine tentative pour regagner les cœurs de la nation, en publiant une ordonnance du 17 octobre sur le rétablissement des corporations, la cassation des actes d'abandon, le renouvellement des anciennes chartes. La majorité en fit usage, mais n'en revint, même ainsi, qu'à un état de choses déjà plus artificiel (1), qui devait, jusqu'à nos jours, rester le talon d'Achille, la Constitution parlementaire.

(1) Sur les particularités de cette complication des constitutions municipales au dix-septième siècle, voy. Merevether et Stephen; je ne releverai que les points suivants :

1° *La translation des droits de la bourgeoisie à un comité plus étroit* est déduite alors de la notion des « corporations; » on put aussi depuis 1466 admettre une corporation tacite « corporation by implication, » parce que la jurisprudence enseigna que lorsque le roi concédait aux bourgeois d'une ville « de la terre en feefarm, » cette expression impliquait déjà en elle une incorporation. Comme exemple de la manière dont à l'époque d'Élisabeth on incorporait, je cite la charte pour Leicester de 1599 : Les bourgeois et leurs successeurs légaux doivent être un « body politic and corporate » sous le nom de « mayor, bailiffs and Burgesses of the Borough of Leicester, » avec le pouvoir d'aliéner et d'acquérir des fonds de terre, d'attaquer et de défendre sous leur nom de corporation. L'administration de la ville doit se composer, outre le maire, de deux bailiffs et de vingt-quatre notables « honest and discreet men » sous le nom « d'aldermen » et quarante-huit autres notables habitants sous le nom de conseil communal « common council. » Maire et « aldermen » doivent avoir le pouvoir de publier des statuts (bye-laws) pour la bonne administration des bourgeois, ouvriers et habitants. La base de la corporation n'est pas ici la bourgeoisie, mais un corps plus étroit. La constitution municipale détermine seulement les parties essentielles de ce

SECTION III

L'ORGANISATION DES RANGS DE LA SOCIÉTÉ

Les diverses et nombreuses transformations de l'organisation communale, l'activité plus énergique des classes supérieures et moyennes, tant dans l'administration des paroisses, que dans celle des districts, rattachées à l'état florissant de l'agriculture et à l'essor du commerce et de l'industrie, ont modifié d'une manière très significative les rapports des classes à cette époque, et ont

corps *plus étroit*, dont l'élection ou la cooptation est abandonnée comme chose secondaire à la tradition ou à une détermination spéciale.

2° *Quant au pouvoir de publier des statuts*, la principale autorité sous Élisabeth demeura encore l'avis des juges. Une loi de Henri VII en 1503 avait bien ordonné un examen préalable des statuts par le chancelier, le trésorier, les deux chief-justices, ou trois d'entre eux, ou par les juges ambulants aux assises. Mais la pratique judiciaire admit, d'une manière singulière, que son inobservance ne fondait qu'une pénalité, mais n'ôtait pas sa valeur au statut.

3° *Sur la première introduction des « non résident burgesses »*, voyez Merewether, pag. 613, 688, 1134, 1535, 1871. *Sur l'abus du droit électoral des potwallers*, ibidem, pag. 1165, 1226 et la table. *Sur la Constitution en corps de métier de la city of London, la Constitution communale actuelle*, 588. A York déjà, par la charte 9. Henri VIII, 1517, on avait introduit un règlement de métiers par lequel les treize plus hauts corps de métier nomment chacun deux conseillers communaux, les quinze inférieurs en nomment un ; le conseil communal et les chefs de métiers élisent ensuite les shérifs et les aldermen.

4° *L'histoire de la forfaiture des chartes* pour abus par ce que l'on appelait des informations « quo warranto » renferme à la fin de cette période en tout cas diverses circonstances sujettes à caution. La puissante corporation de Londres se soumet sans résistance, les plus petites corporations sont remarquablement promptes à les abandonner d'elles-mêmes. Derrière l'une se trouvait peut-être un souhait tacite des hautes classes à l'indépendance de grands corps électoraux, derrière les autres la position isolée des corporations qui, comme corps administratif, ne sont que trop peu d'accord avec la bourgeoisie. Toute l'époque présente un nœud d'intrigues des partis et des intérêts, dans lequel la position de la royauté ne paraît pas à cause de cela même plus défavorable.

La manière dont la loi de Henri VIII divisa les voix électorales nouvellement créées dans le pays de Galles montre *que l'on savait bien trouver un rap-*

occasionné chez elles un mouvement ascendant, pour lequel il avait été créé une place par la rupture de la puissance des grands barons guerriers. Les rangs de cette époque doivent être ainsi compris : que chaque classe monte en certaine manière d'un degré, les classes moyennes de la période précédente viennent se ranger à côté des lords comme « gentry, » le tiers état, ayant le droit électoral, vient alors au rang des classes moyennes.

1

Lords et Gentry se sont pas à pas tellement rapprochés à cette

port plus exact entre les élections municipales et des comtés. Les Tudors étaient cependant trop occupés de l'œuvre réformatrice, pour l'appliquer à cette question qui, d'après la position des parlements à cette époque, paraissait secondaire. — Les Stuarts se trouvèrent *plus d'une fois en mesure* d'ordonner cet état de choses, ainsi que l'exigeait la justice et le besoin de l'État, et qu'on l'avait déjà reconnu par analogie. Ils pouvaient, 1° donner aux grands comtés plus de deux représentants, parce que le nombre de deux n'était pas essentiel d'après la naissance de la représentation. 2° Ils pouvaient restreindre les plus petits bourgs à un seul député, comme dans le pays de Galles ; ils pouvaient constituer en franchise les plus petits bourgs, comme cela avait eu lieu dans d'innombrables précédents du moyen âge, et ce qui n'avait plus d'empêchement dans la constitution de l'impôt à cette époque. Ils pouvaient 3°, s'il n'y avait réellement pas moyen de trouver une mesure fixe pour le rapport de l'ensemble des comtés et des villes, les ramener au moins l'un et l'autre aux mêmes proportions, comme cela avait eu lieu dans le pays de Galles. Ils devaient, 4° régler par la loi le service du jury dans les villes selon le besoin et par analogie, ce qui aurait naturellement ramené le droit électoral urbain à une base légale. Par une fusion conforme à la nature des choses, des constitutions paroissiales, surtout de l'assistance publique, avec l'administration urbaine, il aurait pu naître en Angleterre, comme sur le continent une bourgeoisie ayant une activité propre et une vie urbaine forte et saine. — Au lieu de cela les Stuarts n'ont, du commencement jusqu'à la fin, exercé vis-à-vis des villes que leur « art royal. » La notion que la royauté n'a pas à s'occuper de politique, mais à donner le « suum cuique, » à régler la répartition du droit public, d'après les prestations publiques, fut, ainsi que l'intelligence des principes légaux de leur royaume *anglais*, toujours et complétement étrangères à la maison royale écossaise. C'était cependant la dernière époque où ce règlement devait avoir lieu ; car après que les voix des villes avaient crû d'une manière fixe comme facteurs de proportion avec les rapports de puissance de la gentry, on ne pouvait plus arriver à un règlement légal.

époque, que la noblesse héréditaire du royaume n'existe plus, comme à la fin du moyen âge, en classe exclusive, puissante et gouvernante, mais comme *distinction honorifique héréditaire* (nobility), au milieu d'une classe bien plus nombreuse et bien plus influente, qui s'établit sous le nom de gentry dans le langage du droit, de la héraldique et de la vie commune.

Les rapports de puissance de la propriété se sont ensuite modifiés, parce que dans la lutte des Deux Roses s'est évanouie la richesse trop prépondérante des grands barons. Il ne s'agit pas tant d'une *dégénérescence* des races, que de ce fait que les anciennes seigneuries, confisquées en masse sous Édouard IV, ne sont pas concédées à nouveau de l'ancienne manière, mais sont divisées et voient leurs revenus diminués; que, d'un autre côté, la pairie héréditaire est toujours plus fréquemment concédée aux possesseurs dont la fortune, soit qu'elle provienne d'un titre héréditaire ou d'une nouvelle concession, spécialement des biens des couvents, était bien différente des anciennes baronnies, que l'on était accoutumé à considérer à l'Échiquier comme « honors ». Pour ces nouvelles propriétés, il n'y avait plus de connexion avec un voisinage dans lequel des gentlemen et des fermiers étaient accoutumés à se considérer comme « retainers » d'une ancienne « seigneurie gracieuse. » C'étaient des possessions, de même que bien d'autres de la chevalerie des campagnes. Le développement pacifique de l'époque, le commerce florissant avec les villes en cours de devenir riches, la rente foncière des propriétaires placés au premier rang, après la noblesse, s'étaient accrus surtout d'une manière importante. Lorsqu'en 1640, le parlement se réunit, on évaluait le revenu des membres de la chambre basse à 400,000 livres, leur propriété foncière à trois fois celle des lords. — C'était le cas, dans une mesure égale, des seigneurs ecclésiastiques au parlement à la suite de la sécularisation; aussi les rares évêchés de nouvelle création n'étaient-ils pas dotés de propriété foncière avec la même richesse qu'autrefois.

De même que les rapports de propriété, la position *légale* dans l'administration du district et la vie communale s'était modifiée.

L'ancienne importance des barons comme chefs personnels d'une suite (comitatus) guerrière à leur livrée, avait cessé. Toute l'importance de l'activité officielle de la propriété foncière et de son influence passe, par conséquent, à l'administration de la milice et de la police. Les hauts emplois honorifiques de cette sorte se trouvent alors au rang auquel étaient les seigneurs du moyen âge. La participation influente à la vie de l'État gît maintenant dans les commissions de paix, qui se confondent en majeure partie avec le personnel de l'administration de la milice. La forme habituelle de ces commissions devait donc influer avec le temps sur les notions légales des classes, de la même façon qu'autrefois l'organisation des milices féodales. La commission de paix comprenait cependant, comme matière principale, la propriété de chevalier du comté, passant en fait presque aussi certainement du père à son fils aîné que la propriété foncière. A la tête de la commission se trouvait régulièrement comme « custos rotulorum » (qui avait coutume d'être, en même temps, nommé lord lieutenant de la milice) un lord temporel du parlement. Le nombre des lords devint sous les Tudors tellement grand, que régulièrement un siége à la chambre haute et une commission à la tête de l'administration du comté pouvaient marcher de pair. Dans la dernière position, le noble et conseiller héréditaire de la couronne ne paraissait que comme « primus inter pares » au milieu de gentlemen ayant essentiellement les mêmes devoirs et les mêmes droits à titre de leurs fonctions. Partout de la déférence envers « mylord », naquit pour le riche propriétaire foncier le sentiment bien plus grand de la pairie, qu'à cette époque où le grand baron tenait une cour avec sa suite. L'idée d'une simple préséance (precedence) remplace celles plus anciennes, de subordination et de fidélité.

Cette nouvelle opinion trouve, à l'époque des Stuarts, son expression par *une élévation en masse à la pairie*. Déjà depuis le temps de Tudors on peut compter un certain nombre d'élévations au titre et de nouvelles créations, en somme 146. Il n'y en a cependant pas beaucoup, et l'ensemble des pairies

à la même époque ne s'élevait pas au delà du maximum de 59. Déjà Jacques Ier le porta à 62 nouvelles créations, Charles Ier à 59, Charles II à 64, Jacques II à 8, ensemble 193, qui, déduction faite de 99 pairies éteintes, donnèrent un nombre d'environ 150 pairs temporels. Ces rapports de chiffres devaient décider de la nouvelle opinion fondamentale qui commença à regarder la pairie comme une préséance dans la gentry concédée par patente, mais pas comme une classe gouvernante par elle-même; et précisément au dix-septième siècle se reproduisit dans la pairie, sur cette base plus large, une conscience propre et une indépendance corporative. Sous Jacques Ier on répand la maxime, qu'un lord doit, comme conseiller héréditaire de la couronne, être aussi convoqué à toute session parlementaire. La restauration complète cette position politique de la pairie en *abolissant radicalement le lien féodal* par 12 Car. II, c. 24, moyennant la transformation expresse de tous les biens de chevaliers d'auparavant en « free and common socage », propriété libre d'après le droit commun du pays. On trouvait encore toujours à la tête de la pairie quelques familles ayant réellement une propriété princière et une parenté royale; mais la grande majorité de la noblesse anglaise est déjà devenue une « gentry au titre héréditaire. »

Cette gentry elle-même s'élargit cependant à chaque génération avec la propriété et la position publique sur laquelle elle repose. Son centre était à la fin du moyen âge la chevalerie des campagnes, dont la propriété pouvait être maintenue assez stable par le droit de primogéniture et les majorats (entails). D'autre part cependant les luttes de la noblesse, sous Henri VIII, la loi étendant la liberté de tester, au dix-septième les guerres civiles, avaient conduit à de nombreux changements de propriété, dans lesquelles les classes enrichies des villes se font une large place. Les nouveaux propriétaires passent alors, par les commissions de paix, au parlement, puis aussi entièrement dans la société, dans les rangs de l'ancienne gentry. Mais les commissions de paix et le parlement embrassant également *les autorités municipales*, la fortune croissante des villes et la vocation officielle de ces

classes se rattachant étroitement, elles font une partie de plus en plus nombreuse de la gentry. La désignation honorifique d'*esquire*, qui à la fin du moyen âge n'est que le partage individuel des fonctionnaires urbains, s'étend à la riche classe urbaine ayant reçu une éducation et ayant des occupations libérales, presque dans les mêmes limites que celles où ces classes avaient coutume de rechercher et d'obtenir leur admission dans les commissions de paix. Il se comprend naturellement que l'ancien titre honorifique resta au *clergé des paroisses*, et se rattacha à l'admission fréquente de pasteurs dans les commissions de paix; il s'y ajoute ensuite les classes instruites supérieures des *avocats* (les « quorum » des commissions de paix), les médecins diplômés, les plus hauts emplois civils et militaires. On dispensa avec une libéralité qui fut presque de la prodigalité la qualité un peu inférieure de « gentleman ». Il en résultait les degrés suivants dans la classe gouvernante :

Dans la formation de la classe gouvernante nobility and gentry, nous trouvons ainsi en tête l'ancienne *pairie*. Henri VII n'avait pu convoquer à son premier parlement que 29 seigneurs temporels, parmi eux un nombre important de personnages anoblis seulement sous la maison de Lancastre; d'autres furent plus tard rétablis dans leur rang et partiellement dans leurs propriétés. Le nombre des pairs de création nouvelle ou élevés en rang est le suivant : sous Henri VII, 20; sous Henri VIII, 66; sous Édouard VI, 22; sous Mary, 9; sous Élisabeth, 29 (Dodd *Manual of Dignities* 1843, pag. 526). Les Tudors se bornèrent à d'anciennes familles de chevaliers. A l'époque des Stuarts, les modifications comportèrent au contraire : 98 sous Jacques Ier, 130 sous Charles Ier, 137 sous Charles II, 11 sous Jacques II; ensemble 376 sous les Stuarts pour 146 sous les Tudors. L'époque du règne des Tudors a causé chaque année en moyenne une modification dans la pairie, celui des Stuarts en a causé trois. Jacques Ier a nouvellement créé lui seul 62 pairs, Charles Ier, 59; Charles II, 64; Jacques II, 8 (May. *Const. Hist.* 1861 c. 3, note 1), — ensemble pas moins de 193. (Au siècle suivant, de 1700 à 1800, on crée encore : 34 ducs, 29 marquis, 109 comtes,

85 vicomtes, 248 baronnes.) Élisabeth n'avait en tout créé que sept nouveaux pairs et parmi eux son ministre Cecil était seul un « homo novus ». Jacques Ier vendit avant une certaine époque la dignité de baron, vicomte et comte 10,000, 15,000 et 20,000 liv. sterl., faculté dont quatre comtes usèrent en une année (Franklyn's *Annals* pag. 33). Avec le gouvernement déraisonnable de ses successeurs s'accroît aussi la répartition frivole des plus hautes dignités de l'État. En outre, de la gentry anglaise, beaucoup de pairs écossais sont admis parmi les lords anglais : mais la pairie écossaise fut sous Jacques Ier, Charles Ier et Charles II enrichie de 214 nouvelles créations, plus qu'il n'y en avait eu dans toute l'histoire d'Écosse depuis Malcolm.

Le titre héréditaire de noblesse du *baronnet* devait en une certaine mesure venir remplacer celui de banneret, qui fut concédé pour la dernière fois à la bataille d'Edgehill, 1642, et périt petit à petit. L'an 1604, Jacques Ier n'avait pas créé moins de 300 chevaliers en une fois, et d'après les opinions de cette maison royale, l'aristocratie devait devenir, pour ainsi dire, comme sur le continent, un « ornement de la couronne. » D'après les statuts primitifs, la nouvelle dignité de baronnet peut être achetée 1,095 liv. sterl., cependant on doit aussi tenir à la bonté de la famille, à la généalogie des gens, qui ont déjà des armes depuis leur aïeul paternel, et une rente foncière annuelle de 1,000 liv. sterl., ce que l'on spécialise ensuite encore davantage. Comme cependant le placement des 200 patentes mises en vente n'était pas aisé, on ne se tint pas rigoureusement à ces conditions préalables, qui surtout comme restrictions à la prérogative royale ne liaient pas les successeurs. Le baronnet créé le premier, le 22 mai 1611, était sir Nicolas Bacon; puis la dignité fut encore, sous Jacques Ier, concédée à 200 personnes; sous Charles Ier, à 253; sous Charles II, à 426; sous Jacques II, à 20. L'ensemble des nominations comporte jusqu'aujourd'hui au delà de 1,700, dont environ 750 subsistent encore. Il y faut encore ajouter un plus petit nombre de baronnets écossais et irlandais, dont la création spéciale cessa avec l'union. Les plus riches familles d'anciens chevaliers sont

pour la plupart passées dans la pairie et cette « baronety. » Cependant il subsiste encore toujours plusieurs milliers de familles de l'ancienne chevalerie des campagnes, qui conservent simplement leur nom et ne montrent leur descendance que par les armes de la famille.

L'*égalité des honneurs municipaux* avec les titres d'esquires et de « gentlemen » ne date dans son ensemble que du temps de Henri VIII. Déjà sous Henri VII, pour la première fois on voit non pas un chevalier mais un simple esquire « speaker » de la chambre basse, et bientôt après un bourgeois de Londres. Ce fut l'époque où l'on commença à employer le mot « gentleman » presque dans le sens moderne, « qui sépare également le gentleman du noble, et moralement du plébéien sans éducation. » (Mackintosch, *Hist.* I, 269.) Cette adjonction des honneurs municipaux a une croissance lente. Le riche rentier de la ville, le vrai banquier et grand négociant, le conseiller des plus grandes villes, y furent assez généralement compris sans discussion. Les commissions de paix du comté et des villes donnèrent la mesure extérieure de ces classes propres au conseil, comme on les pourrait appeler, avec une réminiscence des villes allemandes. Une plus grande propriété, une vocation spéciale, l'instruction et le service traditionnel dans les fonctions autoritaires sont ici comme pour la « landed gentry » l'indice de la séparation. Pour ce motif précisément on n'y comptait pas le marchand ayant boutique ouverte, le détaillant, et l'ouvrier même s'il dépassait de loin en bien-être plus d'un noble. La masse des classes commerçantes et industrielles fut comptée d'une manière décidée dans les classes moyennes et s'appelle aujourd'hui encore : « middle classes, » bien que le riche fabricant de drap dans le Nord, le marchand d'épiceries à Londres, l'armateur de navires de Bristol alors aussi levaient à peine le chapeau devant le lord.

L'*égalité de position des classes libérales* émane, comme nous l'avons dit, de la position de l'Église, qui se transféra ensuite aux fonctions supérieures civiles et militaires. On distingue pour ce motif « gentlemen by birth, gentlemen by office,

gentlemen by reputation. » Une pratique à cet égard se forme dans les tribunaux, à la suite de la loi de Henri V sur l'adjonction du titre et du rang dans les invitations judiciaires. Ceci donne aussi l'occasion à la jurisprudence de traiter occasionnellement cette matière, par exemple, Coke, II, *Inst.* 668. Les opinions sociales sur le gentleman à cette époque sont bien données par Selden, *Titles of honour*, pag. 852 : « a gentleman is one that either from the blood of his ancestors or the favour of his soveraigne, or of those that have the vertue of soveraigne in them, or from his own vertue, employment, or otherwise, according to the customes of honour in his countrie, is ennobled, made gentile; or so raised to an eminencie above the multitude, that by those lawes and customes he be truly nobilis, or noble whether he have any title, or not, fixed besides on him. »

La continuité des ordres ou classes n'a jamais été interrompue. Le droit de la noblesse du moyen âge était par la nature des choses d'abord passé dans une grande étendue à la *chevalerie d'alors*, non pas seulement comme sur le continent par le titre, les droits honorifiques, la concession royale, mais par la légalité interne. Par la fusion des rapports de propriété avec la fonction, cette riche noblesse inférieure acquiert sa position tout aussi légalement que la haute noblesse du moyen âge. Les emplois autoritaires lui restent, parce que avant comme après elle porte non pas seulement les charges imaginaires, mais les vraies charges de l'époque féodale, et permet qu'elles s'accroissent avec l'État à chaque génération. Précisément à cause de cette base, « la gentry » n'a pas non plus d'inclination à s'organiser d'une manière exclusive, et consent à ce que les fonctionnaires des villes partagent non seulement avec eux les impôts, mais aussi la charge des fonctions honorifiques. L'activité *traditionnelle* dans ces dernières, à l'armée (milice), dans la justice (commissions de paix) et l'Église (science) forme le lien commun de la « gentry, » qui conserve néanmoins ses prétentions de l'ancienneté de naissance, de la grande propriété et des hautes fonctions par des dignités héréditaires, les titres et préséances.

En ce sens naquit, depuis Henri VIII, par la loi, la pratique des tribunaux et des fonctions de héraut, un *tableau très étendu de préséance*, dans lequel les titres généraux d'esquires et de gentlemen indiquent les cadres dans lesquels sont comprises une très grande quantité de personnes comme une classe distinguée par la naissance, la dignité et les fonctions. Ces tables de préséances, qui sont citées par Blackstone et dans d'autres livres juridiques et héraldiques (Gneist, *Noblesse et chevalerie*, pag. 47-50), sont un mélange du droit de naissance, des dignités ecclésiastiques et temporelles, des honneurs, des ordres et du droit de propriété représentant réellement, au temps des Tudors et des Stuarts, l'état des choses et aujourd'hui encore dans l'opinion, les hérauts d'armes et une étiquette de cour conservatrice. Les classifications, qui aujourd'hui paraissent pédantesques, ont suffisamment servi, de leur temps, à satisfaire les prétentions des anciennes classes distinguées, pour que, satisfaites du droit convenable de « préséance, » elles ne tendent pas avec un droit inégal à la séparation en classes. La notion de la gentry plus étroite, et différente de celle des livres de droit, contenue dans les livres héraldiques, place en tous cas la déclaration et les armoiries bien plus au premier rang. Mais ces livres n'ont jamais exercé d'influence sur la vie publique.

Le résultat final est une gentry, composée : 1° de la grande propriété foncière des seigneuries d'autrefois et des biens de chevalier, en formant comme le centre, et dans des degrés de préséance reconnus et, en partie, héréditaires; 2° des honneurs municipaux, pour autant qu'ils eussent coutume d'être admis dans les commissions de paix; 3° des classes instruites, — toutes rattachées entre elles par l'égalité des droits de famille et de propriété, ainsi qu'avec tous les autres « liberi homines » du royaume.

Expression de cette forme vivante des classes, *l'ancien lien féodal est aboli comme un rapport devenu tout à fait vieilli et dépourvu de sens*. Jacques Ier et Charles Ier avaient traité à cet égard avec le parlement; ces efforts s'étaient cependant évanouis, parce que l'on devait donner à la couronne un

équivalent pour ses revenus héréditaires émanant des tutelles féodales, des « relevia » et des émoluments féodaux, et qu'à cet égard on était en divergence. Le long parlement avait aboli sans plus les charges féodales (24 février 1645), et la restauration y trouva l'une des rares choses, que l'on accepta sans restriction de la révolution. La loi abrogatrice, 12 Charles II, c. 24, est aussi radicale que peut l'être une loi sur l'abrogation du lien féodal : « That the court of wards and liveries and all wardships, liveries, primer seisins, values and forfeitures of marriage, by reason of any tenure of the king's majesty, or of any other, by knight service, — and all others gifts, grants, charges, incident or awising for or by reason of wardship, etc., — be taken away and discharged from the 24 th of february 1645; and that all fines for alienations, and also aid year file marier, and year fair fitz chevalier, be saken away and discharged as from the same day. » Toute propriété foncière est pour l'avenir égalée à la propriété en franche tenure « free and common socage » et se confond avec la propriété libre rurale et urbaine en une grande masse inséparable de « freehold. » Aussi toutes les concessions royales futures ne peuvent plus constituer de fief (all future grants of lands by the king should be in free and common socage). Le remarquable équivalent accordé à la couronne pour les revenus héréditaires qu'elle avait perdus, fut une taxe sur la bière et l'eau-de-vie, qui pareillement avait déjà été introduite temporairement par le long parlement. Avec le changement des fiefs en biens de franche tenure reparaît aussi la pleine liberté de tester, relativement à la propriété foncière. Déjà par 32 Hen. VIII, c. 1; 34 Hen. VIII, c. 5, il avait été permis au propriétaire foncier de disposer « by will and testament, » de 2/3 de la propriété foncière en fief de chevalerie et de toute celle en « free socage. » Par la transformation de tous les fiefs de chevalier en « free and common socage » le dernier devient alors la règle générale.

C'est ainsi que dans l'État et la société s'est formé une première classe assez importante par son étendue — en partie — avec des droits personnels, en partie avec de plus hauts droits

honorifiques héréditaires. Dans les plus hauts rangs de la pairie, le rang supérieur s'étend jusqu'aux petits-fils; dans les degrés inférieurs de la pairie et chez les personnes éligibles comme les chevaliers des comtés, jusqu'aux fils; pour le restant le rang est personnel. La distinction légale ou coutumière. est obtenue, non par la famille et toute sa descendance, mais seulement par le titulaire de la propriété de la famille et de la capacité qui s'y rattachait pour l'activité publique. Les besoins d'argent de Jacques Ier occasionnent encore l'augmentation de ces honneurs par la dignité héréditaire de baronnet qui, contre la règle générale en Angleterre, n'est rattaché, comme simple titre, à aucun devoir public. Déjà sous les Stuarts, cette dignité est successivement concédée à 900 personnes, et dans le cours du temps est devenue un degré moyen reliant la pairie et la sphère plus étendue de la gentry.

A la fin de la période, on avait coutume d'évaluer approximativement le revenu d'un pair à environ 3,000 liv., celui d'un baronnet à 900 livres, celui d'un membre de la chambre des communes à 800 livres sterl.

2

Les francs-tenanciers ayant le droit électoral dans les comtés, et les bourgeois qui l'ont dans les villes, paraissent, après l'élévation en rang de la « gentry » comme classe gouvernante, la classe moyenne jouissant des droits politiques. L'ancienne conception fondamentale d'après laquelle les classes qui fournissent traditionnellement le service ordinaire du jury, les 40 sch. « freeholders », et forment aussi la corporation ayant le droit électoral, est demeurée sans modifications dans les comtés. Il s'y ajoute encore le service des constables, « churchwardens », des inspecteurs des pauvres et des routes, qui n'a pas précisément le même cens, mais a cependant coutume de se maintenir en fait, presque dans les mêmes classes. Il s'y ajoute les taxes déjà maintenant importantes des pauvres, la charge de l'entretien des ponts et chaussées, à laquelle ces classes con-

tribuent dans une égale mesure, et dont les prestations peuvent être citées, même en présence de celles de la « gentry. » Le même rapport environ domine le service de la milice. S'il avait fallu ici réduire le cens, il aurait dû être relevé d'autre part, depuis que par le stat. 27 Eliz., c. 6, le cens avait été doublé pour les listes du jury et que le service avait été restreint aux « freeholders » de 4 liv. Dans une moyenne approximative, le maximum de 40 sch. doit encore toujours exprimer à peu près la limite du service personnel. On ne trouve donc pas de tendance à modifier quelque chose à l'ancienne disposition.

La limite était moins claire dans les *villes*. Ici la limitation de la participation active au gouvernement réagissait sur le droit électoral, de telle sorte que le plus souvent les « select bodies » seulement, les « capital burgesses, » etc., participaient aux votes, et que l'ancienne règle du droit électoral de tous les participants « au scot and lot » devint en fait l'exception. L'indifférence qui résulte de la désuétude de l'activité personnelle, le défaut de toute statistique pour dominer ces rapports, et tacitement aussi, le sentiment, qu'une pareille restriction était, d'après l'ensemble des circonstances, légale et équitable, coopéraient ici. La forme légale de cette solution devint « l'incorporation ». Elle consistait soit dans l'octroi exprès à une sphère plus étroite, soit dans la présomption d'avoir été concédée en cette manière. Cet état de choses est reconnu dans la pratique des tribunaux, dans la science juridique, et dans les décisions électorales de la chambre des communes depuis Jacques Ier, au point que l'on n'y saurait pas voir une simple usurpation et un pur abus, mais comme un contrepoids tacite à la représentation en nombre anormal des villes par une diminution tout aussi anormale des classes ayant le droit électoral. Dans le résultat final une importance prépondérante est ainsi assurée à la « gentry », comme elle lui revenait réellement pour ses prestations dans la vie communale et de district. Malgré de grossières anomalies individuelles, il reste, dans le rapport d'ensemble des voix, « un jus

aequum », motif pour lequel finalement on s'en tint à cette diversité sans principes, qui devait laisser un problème difficile à résoudre à l'époque postérieure, quand ce rapport d'ensemble n'exista plus.

La sphère des électeurs (1) ainsi limitée, est au point de vue

(1) La *classe moyenne jouissant* des droits politiques dont les limites résultent des circonstances de cette période, comme de celles de la présente, sans plus d'explications, a, dans le courant du dix-septième siècle, acquis une conscience politique propre et une importance décisive, qu'elle n'a eu ni dans la période précédente et n'aura plus dans la suivante. Les données sur le nombre et le bien-être de la « Yeomanry » à l'époque des guerres civiles sont aussi confirmées par ses prestations en argent dans les guerres civiles, et par la vigoureuse influence des classes moyennes aux élections. De nouvelles classes moyennes sont cependant comme toujours particulièrement accessibles aux nouvelles idées. Aussi la constitution promulguée par Cromwell, qui établit comme cens une propriété foncière de 200 liv. (d'après la valeur actuelle de l'argent, environ une ferme de 24,000 fr.) pour les comtés, montre l'existence d'une classe de cultivateurs aisée, sur laquelle le gouvernement de Cromwell devait s'appuyer contre la gentry. Je regarde comme dénuée de fondement l'assertion de Pashley, *Pauperism*, pag. 169, qu'à la mort de Henri VIII, la classe des grands propriétaires fonciers était seule en voie d'augmentation, celle des yeomen au contraire en train de disparaître. La notice de Eden citée à l'appui ne parle que des cottagers, donc de propriétaires d'une maison et d'une couple de pièces de terre, qui en tout cas devaient différer beaucoup d'un nouveau mode d'exploitation. L'habitation du paysan anglais était assez rustique, et jusqu'à l'époque d'Élisabeth, encore sans cheminée ; mais la suffisance de l'alimentation et l'apparence confortable des classes moyennes et inférieures est attestée fréquemment et d'une manière à justifier la créance. Les mérites de Henri VIII ont été exagérés récemment par Froude, dans un tableau spirituel, et l'organisation de la protection des métiers et du travail a également été idéalisée plus qu'il ne fallait. Mais l'élévation de l'indépendance économique des classes moyennes, au milieu de l'ordre économique de cette époque, n'est pas exagérée. Il s'y ajoutait encore une modification dans les jouissances sociales de cette époque, qui amoindrit davantage les moyens des classes distinguées pour l'exercice de l'hospitalité envers les voisins, les suites (comitatus) et les serviteurs, les dirigea dans un autre sens, et diminua ainsi l'influence immédiate de la grande propriété, ainsi que du clergé distingué sur les classes moyennes. L'ancien serment de fidélité à un seigneur féodal privé devint, en cet état de choses, une simple formalité. Les classes qui d'abord appartenaient en masse comme serviteurs inoccupés aux maisons des grands seigneurs, trouvaient maintenant comme fermiers, commerçants ou industriels, une existence plus indépendante. La nouveauté de la position et l'absence de limitation fixe dans les classes moyennes,

économique en voie de développement. Le nombre des francs-tenanciers avait été indubitablement augmenté par le retour des biens trop considérables des couvents, dans la propriété privée, par la divisibilité de la propriété foncière, et par la liberté de tester, depuis Henri VIII. Le développement croissant de la culture du sol et l'établissement dans les villes enrichies, avaient aussi élevé les revenus fonciers des francs-tenanciers. La donnée postérieure, qu'il y avait, dans le dix-septième siècle, 160,000 francs-tenanciers ayant en moyenne un revenu de 60 à 70 liv., peut être exagérée, comme toute statistique de cette époque; mais, réserve faite d'une grande diversité dans les différents comtés, on ne saurait méconnaître l'existence d'une classe nombreuse et riche de cultivateurs libres. Il y avait aussi dans les villes une classe moyenne aisée qui, dès son origine, trouvait sa subsistance assurée dans la pratique du commerce, de la navigation et des métiers, et qui, depuis Henri VIII, favorisée par le pouvoir, par le traitement amical des guildes, associations ouvrières, corporations, jouissait de l'exercice sérieux de son industrie. Repos, bien-être et bon esprit sont les caractères prédominants de toute l'époque des Tudors; la richesse et l'aisance n'en croissent pas moins au dix-septième siècle malgré les guerres civiles.

Cette position économique, rattachée à la conscience de droits politiques, avec l'activité vivante dans la paroisse, avec les progrès du développement intellectuel de la réformation religieuse, fit des classes moyennes les principaux représentants d'un cens indépendant et le siége principal de l'opposition à l'Église établie et dynastique des Stuarts. Dans la lutte décisive avec la royauté, ces classes moyennes sont, dès l'origine,

se montre d'ailleurs dans le manque de toute distinction spéciale de classe et de rang. Le nom de *yeoman* pour les francs tenanciers de la campagne remplace à peu près le « probus et legalis homo » du moyen âge. La désignation de *mystery*, *magisterium*, et le *mistier* (master) que l'on en a déduit, fut employé dans une large acception comme désignation honorable de la classe des commerçants et des industriels, même dans les actes judiciaires. Coke II, *Inst.*, pag. 668. Dans les tables de préséance, toute la classe moyenne apparait en bloc sous la désignation de *yeomen*.

du côté du parlement, les éléments puritains fanatisés ne donnant que pour porter le dernier coup. C'est pourquoi la restauration combattait dans la classe moyenne à la fois le dissentiment religieux et l'hétérodoxie politique.

3

Les classes qui n'ont pas le droit électoral dans la ville et la campagne forment un ordre égal aux plus hautes par la liberté personnelle, la protection juridique dans le droit de famille et de propriété, mais sans participation active aux déterminations de la volonté publique. « Cette classe n'a ni droit de parler, ni autorité dans l'organisation commune, mais doit être régie et ne doit pas gouverner les autres. » (Harrison, a. 1586). Cette classe nous paraît aussi élevée d'un degré au point de vue social et sous celui de droit privé.

L'esclavage d'autrefois (1), pour autant qu'il existe encore comme anomalie isolée dans la situation des classes ouvrières, disparaît sans laisser de traces.

Les « copyholders (2) » sont devenus, de manants, des possesseurs héréditaires. La dépendance antérieure du bien ne

(1) *Sur la disparition des restes de l'esclavage*, voyez une citation fréquemment répétée datant d'Élisabeth, de sir Th. Smith, *de Rep.*, III, c. 10. Une citation occasionnelle d'esclaves dans des jugements sous Jacques Ier, est une curiosité archéologique. Par suite de l'organisation générale du travail salarié, les classes gouvernantes n'avaient pas d'intérêt, ni, d'après leur activité dans la vie publique, de disposition à maintenir cette épave isolée de la barbarie du moyen âge.

(2) *Sur les rapports des copyholders, le privileged villenage et le pure villenage*, voy. Blackstone, II, 92 et suiv. Les charges réelles du copyhold, analogues aux charges féodales, ne furent pas abrogées par 12 Car. II, c. 24, parce qu'on les regardait comme *jura quæsita* privés, et avec raison, pour autant que les impôts fonciers à l'État, le service des jurés, et les plus anciennes charges féodales reposaient encore toujours sur le freehold, et que la ferme concédée par rapport aux prétentions immédiates de l'État, formait encore toujours une partie du manoir seigneurial. Les droits au cas d'aliénation, d'hérédité, des « heriots, etc. » continuèrent donc à subsister en faveur de la souveraineté territoriale, avec capacité toutefois d'aliéner et de tester dans ces limites.

subsiste plus que sous la forme de charges réelles et de services mesurés. L'assentiment du seigneur aux aliénations et aux droits en cas de mutation de propriété servait pratiquement à conserver cette nature de propriété foncière plus constamment même que la propriété libre. Plus de pareils biens étaient volontiers acquis également par des personnes de haut rang, plus l'idée d'une classe de paysans qui n'étaient pas libres se transformait dans celle d'un mode spécial de propriété.

La position des petits freeholders exclus du droit de vote fut involontairement modifiée par le fort abaissement du titre des monnaies et de la valeur de l'argent, surtout depuis Henri VIII. Tandis que le schelling tombait au tiers de sa valeur, et que le rapport pécuniaire des pièces de terre croissait continuellement, une masse de petits francs-tenanciers s'élevaient progressivement au droit électoral.

La position des simples travailleurs sans propriété foncière, s'éleva aussi par le bien-être croissant, par la protection des corps de métiers que la législation des Tudors donna, en une certaine manière, comme un équivalent pour la police de l'industrie et du travail.

C'est sous les Tudors que le gouvernement manifeste, pour la première fois, une protection systématique des classes ouvrières comme telles. Comme suite à la police du moyen âge, on voit apparaître un règlement vraiment équitable des salaires et du prix des moyens d'existence, la défense de dépeupler le pays par de trop grandes fermes, et par la transformation de champs en prairies, par la défense des tentatives pour « déplacer » le travail manuel; un soin sérieux de l'activité, de l'assistance des pauvres, mêmes des plaisirs populaires; des sentiments favorables pour les guildes, les associations ouvrières, les sociétés commerciales, et d'autres mesures, telles qu'elles étaient possibles en ce siècle et acceptées avec reconnaissance par les classes inférieures.

La législation des Tudors a également porté un soin paternel, de la manière traditionnelle et appropriée au temps, pour

les classes ouvrières les plus inférieures, en réglant le prix des subsistances et les salaires. Les données les plus authentiques établissent qu'un salaire journalier de 3 1/2 d. était relativement élevé, par comparaison avec les prix des moyens d'existence.

Les classes ouvrières de cette époque ne demandaient assurément pas plus que ceci. La facilité de la vie économique, l'égale protection dans le droit privé, l'égale jouissance des mêmes droits fondamentaux, laissa ces classes sans émotion, presque sans participation aux actes de violence des Tudors contre les classes supérieures. Ces classes étaient aussi astreintes que de petits contribuables, aux impôts, à un service personnel pour l'entretien des routes, mais toujours avec une très grande modération.

Ces contributions n'étaient, en fait, que peu importantes; on pouvait les ignorer, puisque l'on était encore toujours accoutumé depuis le moyen âge, à estimer le droit politique en première ligne, d'après le service juridique. Le service de la milice était peu fatigant sous les Tudors, et fut pour ces classes réduit à de petites contributions pécuniaires, par les lois de la restauration. Pour les emplois communaux aussi la limite demeurait assez fixément tranchée.

Le tiers état, n'ayant pas le droit électoral, n'est jamais désigné sous cette forme dans le langage juridique ou populaire, parce que les désignations des classes sont régulièrement empruntées à des époques *antérieures*. Il a cependant naturellement cette troisième position, comme une masse assez également dotée des droits de « liberi homines » au sens le plus ancien.

Un témoignage exprès de Harrison (a. 1586) montre comment on regardait ces classes au point de vue politique sous Élisabeth : « La quatrième et dernière classe du peuple en Angleterre se compose des journaliers, pauvres cultivateurs, et de quelques petits commerçants (qui n'ont pas de terre libre), « copyholders, » et tous ouvriers (sans terre) comme tailleurs, bottiers, charpentiers, plafonneurs, maçons, etc. Cette qua-

trième et dernière classe n'a donc ni voix, ni autorité dans la vie commune, mais doit être régie et ne doit pas gouverner les autres. Ils ne sont cependant pas encore tout à fait négligés, dépourvus, car dans les cités et les villes incorporées (au défaut de yeomen) on est bien obligé de former les « inquests » (leet juries) de pareilles gens. Et dans les villages ils sont très souvent faits marguilliers, « sidesmen, » acciseurs des bières, même çà et là constables.

Le droit et les charges civiles formaient, quant aux rapports généraux, une juste répartition, à ce que nous montre le cours de Les négociations conciliatrices de la guerre civile montrent combien peu il s'y agissait d'une lutte sociale, des classes inférieures contre les classes supérieures : exemple, les dignités de pair que l'on pensait concéder à Cromwell et aux autres chefs. Même dans le langage officiel de la république « les trois états du royaume » se glissent involontairement. Les apprentis et le peuple des rues n'ont joué de rôle apparent que dans la première explosion des violences. Les confiscations et séquestrations de la république ne s'appliquent en somme qu'aux opinions politiques et pas à la position sociale des classes distinguées. En réaction, la restauration n'a exercé de pression que contre l'opinion politique, et pas contre la position sociale des classes inférieures et spécialement urbaines. On ne voit spécialement pas de tendance à élargir la police du travail.

Le droit et les charges civiles formaient quant aux rapports généraux une juste répartition, à ce que nous montre le cours de la révolution, dans lequel aussi la valeur la plus passionnée attribuée au droit de la personnalité, et la réalisation de l'idéal républicain conduisirent au contraire à une *élévation* importante du cens. Les bases des classes de cette vie publique étaient déjà posées d'une manière tellement immuable, que les violences de Charles Ier et de Jacques II, celles de Cromwell et des puritains, deux révolutions royalistes, une révolution républicaine et une révolution sociale, passèrent sans y laisser de traces.

SECTION IV

LA CONSTITUTION PARLEMENTAIRE

I

NOUVELLE POSITION DU CONSEIL ROYAL. — LA CHAMBRE ÉTOILÉE

L'ensemble des rapports de l'État, qui se composent de ces rapports des communes et des états, acquiert une direction fondamentalement nouvelle par la réformation. Les limites entre la constitution de l'état ecclésiastique et celle de l'état temporel, surveillées jusque-là par la jalousie nationale se sont anéanties, depuis que les deux se sont unies sous un seul chef suprême : la royauté est devenue l'héritière de l'Église, et y gouverne comme seigneur absolu avec son personnel de fonctionnaires ecclésiastiques ; tandis qu'elle ne règne dans le domaine temporel, que comme autorité suprême, avec des parlements légiférants, des tribunaux permanents et des communes indépendantes. S'il y avait eu en cela un pas pour affranchir les esprits, il y en avait eu en même temps un aussi dangereux pour la dissolution de la constitution parlementaire. La puissance qui domine sans restriction dans le cercle, jusque-là supérieur de l'Église, acquit la tendance à ne pas être non plus liée dans la sphère de la législation temporelle, de l'imposition et de l'administration par l'assentiment de corporations laïques. L'autorité qui avait fixé les nouvelles vérités de foi dans les plus hautes questions humaines, pouvait aisément se sentir comme autorité absolue dans toute autre chose. Ces notions devaient réagir d'une manière encore plus sensible sur l'entourage de la cour, sur les opinions politiques du clergé de l'Église établie et du personnel des fonctionnaires. Il en résulte la *nouvelle position du conseil royal.* Avec le retrait des lords sous Henri VII, le conseil était revenu à la position comme corps collégial su-

prême de fonctionnaires. La formation de ce « privy council » est de nouveau une émanation de la volonté royale; l'absorption du conseil par la Chambre haute a cessé.

La nouveauté à cette époque est d'abord la *résurrection d'un pouvoir criminel* EXTRAORDINAIRE dans ce corps de fonctionnaires. Les fluctuations des luttes des partis, le manque d'harmonie de la société, l'orgueil des grands et leurs « comitatus » se reproduisant de temps à autre, les tumultes pour rompre la paix, la partialité et la corruptibilité des shérifs, la position profondément précaire du clergé, — furent les motifs donnés par le stat. 3 Hen. VII, c. 1, comme déterminant l'établissement de ce que l'on appela plus tard la « Chambre étoilée ». Et ces motifs étaient indubitablement exacts. Un comité du conseil privé (privy council), sous la présidence du lord chancelier, est autorisé par la loi à punir certains délits déterminés contre le repos et l'ordre sommaire et « ex officio » à la manière de la procédure ecclésiastique (upon bill or information). Ainsi revit l'ancienne forme de tribunal « coram rege » qui, sous la période antérieure comme « jurisdictio extraordinaria », réduite à une étroite sphère d'action, ne trouve maintenant pas d'obstacle sérieux dans ces rapports nouveaux ni dans le nouvel esprit des parlements. La nouveauté c'est la translation des prérogatives du « roi en son conseil » à un comité plus étroit dans un but de plus grande efficacité. Naturellement les pouvoirs de la partie devaient aussi appartenir au corps entier; et cet état de choses est déjà en vigueur au milieu du gouvernement de Henri VIII. Les nombreux pouvoirs administratifs que nécessitait le développement de l'œuvre de la réformation, et l'esprit général de l'administration de l'État élevèrent l'importance du « privy council », et le conduisirent à son plus haut point de prospérité sous le règne d'Élisabeth. La « high commission court » marchait parallèlement comme conseil d'État ecclésiastique dans l'organisme de l'Église établie qui, exerçant les pouvoirs constitutionnels du gouvernement de l'Église, donna longtemps à l'administration religieuse la fixité nécessaire et une certaine indépendance.

Digitized by Google

A l'époque des *Stuarts*, les pouvoirs du conseil privé (privy council), ne se dirigèrent plus contre les éléments de résistance ennemis de l'État et de la réformation, mais contre les droits constitutionnels du parlement et des communes. Le ministère, le conseil d'État et la haute cour criminelle, réunis en un seul corps, deviennent alors le puissant collége de fonctionnaires, l'adversaire redouté du parlement, haï pour son arbitraire et sa violence. La « High commission court » resta animée de l'esprit querelleur, bureaucratique et, à la fin sous Laud, catholicisant de l'Église établie, jusqu'à ce que la résistance réunie de tout le pays contre elle provoquât le stat. 16 Car. I, c. 10, 11, qui abrogea à jamais, en invoquant la *Magna Charta*, « la cour dite de la chambre étoilée avec toute juridiction, tout pouvoir, toute autorité, » et pareillement la « High commission court. »

Le « privy council » était ainsi revenu à sa position antérieure à la réformation. Mais pendant ce temps était survenue une modification tacite, inaperçue, longtemps peu remarquée par les contemporains. Déjà Jacques Ier avait, après la mort des anciens ministres d'Élisabeth, abandonné peu à peu le traitement formel et constant des affaires de l'État au conseil, les séances solennelles du collége, la délibération réglée avec l'assistance des juges royaux, la rédaction officielle par des protocoles, pour mettre plus efficacement en vigueur ses idées personnelles sur l'Église et l'État dans les libres délibérations d'un cabinet, formé d'un cercle plus étroit. Charles Ier lui-même, irritable et inexpérimenté, avait continué, avec des conseillers étourdis, ce mode de gouvernement, dans une organisation publique, dont les rapports internes ne supportaient plus depuis longtemps une pareille direction. Les défaillances de ce monarque, incompréhensibles aux temps postérieurs, le mode de gouvernement le plus extrême, le plus violent, le plus absolu, — les reculades sans courage sans mesure, et même lâches (Strafford?) devant une résistance sérieuse, — l'abandon sans condition des prérogatives royales, sous réserve tacite du manque de parole, — tout cela était dans une étroite union avec ce mode de traiter les affaires

dans un gouvernement de cabinet, dans lequel Charles, du premier jusqu'au dernier jour, n'eut pas l'intelligence des forces et des droits qui lui étaient opposées. Comme dans les périodes antérieures, la Chambre haute, maintenant pour la première fois la Chambre des communes (1641) de ce gouvernement de cabinet, manifeste la prétention opposée de placer des « hommes de confiance » du parlement dans le gouvernement.

Sous Cromwell, sous ce rapport aussi, l'idée royale du gouvernement avait regagné sa valeur par la création d'un *council*. Sous Charles II cependant commence une seconde génération de gouvernement de cabinet, qui atteignit, dans le ministère de la cabale, le plus haut point de réprobation. Les juges du royaume qui avaient donné, comme les conseillers jurisconsultes de la « common law » un centre au conseil, se trouvèrent ébranlés dans leur position, déjà sous Jacques Ier par la déposition du lord-juge suprême, Coke, par la nomination systématique aux fonctions de juge d'hommes du parti de la « suprématie, » par l'ingérence personnelle du cabinet et de la cour royale vis-à-vis des juges. Le jugement du cas de refus d'impôt par Hampden avait aussi laissé à l'opinion publique la notion de l'incertitude des juges. La manière royale dont Cromwell avait rempli de nouveau les tribunaux de gens de caractère et de probité, fut bientôt oubliée sous Charles II; des hommes comme Jeffreys trouvaient une place non pas seulement au banc des juges, mais, sous Jacques II même, à la tête d'un conseil ecclésiastique suprême établi à nouveau! Dans ce réseau d'intrigues et de déconsidération, l'idée du gouvernement du « roi en son conseil » se perdit durant une seconde génération non pas seulement politiquement, mais aussi moralement. Dans une troisième, on fait alors, sous Guillaume et Anne, les derniers efforts pour rétablir le conseil royal. Le mode de gouvernement par un cabinet ayant cependant une fois pris pied, on avait ensuite recherché les autres conditions préalables, qui rendaient possible un pareil gouvernement en fait, en droit et en morale, — et ainsi le système des Stuarts se transforme

dans le mode actnel de gouvernement d'un parti parlementaire par l'intermédiaire d'un conseil des ministres (cabinet).

II

LA CHAMBRE DES LORDS

Par le changement de position du conseil, la Chambre haute est en quelque sorte revenue à sa position du quatorzième siècle. Le centre de gravité de l'État est encore une fois dans le « privy council, » tandis que les pairs ecclésiastiques et temporels deviennent une représentation honorifique de la propriété. Leur influence ne repose que sur la nomination à des emplois puissants; car leurs racines dans le comté sont minées par la guerre des Roses et par la réformation. Précisément dans cette noblesse brillante, maintenant reconnue héréditaire, souple et dans la souplesse des évêques se trouvaient les majorités nécessaires aussi facilement pour les violences de Henri VIII que pour les diverses religions de Henri, d'Édouard VI, de la catholique Marie et de la protestante Élisabeth. Aussi le courage et la conscience du haut clergé paraissent ensevelis avec Thomas Morus et Fischer. Le grandiose gouvernement, le maintien vraiment royal de la prérogative royale sous les Tudors, ne repose pas sur l'assistance de leur ancien « magnum concilium, » mais, comme dans les gouvernements du continent, par l'incarnation de l'État dans le « King in council. »

Sous les Stuarts renaît d'abord peu à peu un sentiment d'indépendance dans la Chambre haute, en relation indéniable avec l'affermissement de la constitution des comtés. Déjà sous Jacques Ier, le principe qu'un pair doit être convoqué à toutes les sessions parlementaires est débattu; la position de la Chambre des lords comme cour suprême du royaume se reproduit et se raffermit. Les opinions des Stuarts, les luttes de parti, particulièrement la restauration, amènent un grand nombre de

créations de nouveaux pairs. De nouvelles forces, de nouvelles influences affluent, de dix en dix ans, d'une manière déjà notable, des comtés dans la Chambre haute. Ce ne sont plus les lords comme classe seigneuriale du moyen âge, mais les lords comme tête d'une « gentry » estimée administrant le pays, qui amènent à la Chambre des lords ses nouvelles forces. C'est l'influence durable de la propriété dans les fonctions de la justice de paix et dans la milice du comté, qui a de nouveau relevé la pairie tout entière dans son importance politique, et l'a renforcée moralement. Déjà dans les guerres civiles, avec peu de défaillance, la position des lords des deux partis a été digne. Précisément pour ce motif, la république ne fut pas en état de faire naître une autre Chambre haute, et sous la restauration, l'ancienne Chambre des lords reparait naturellement, pour devenir et rester dès lors le puissant et constant organe des classes gouvernantes. Par le passage du mode de gouvernement d'un conseil royal à un cabinet, la Chambre des lords reçoit une influence très décisive sur la formation du ministère, même dans les premières générations après la révolution, l'influence prépondérante; jusqu'à ce que vers le milieu du dix-huitième siècle, l'influence plus forte des « commoners » devienne aussi perceptible dans le cabinet.

III

LA CHAMBRE DES COMMUNES

La composition de la Chambre des communes a dans cette période éprouvé quelques modifications extérieures. Sous Henri VIII, il y est ajouté vingt-sept membres du parlement pour le pays de Galles, quatre pour le comté et la ville de Chester, et quatre pareillement pour le comté et la ville de Durham, sous Charles II. Sous la plupart des gouvernements, il est encore créé nombre de nouveaux bourgs électoraux, en somme cent quatre-vingt nouveaux siéges parlementaires.

Malgré la prépondérance de la prérogative royale sous les Tudors, les communes sentent qu'elles se trouvent, vis-à-vis des demandes croissantes d'impôts, sur une base plus solide que la Chambre haute d'alors. Même dans l'ancien abus des bénévolences et des concessions forcées, on reconnait encore toujours fondamentalement le droit de consentir l'impôt; Henri VIII, s'y voit précisément et directement obligé, et dans les plus grandes proportions; aussi obtient-il, par la popularité de son gouvernement, ce qui était jusqu'alors inouï. Élisabeth cherche par l'économie à éviter les concessions d'impôt. Cependant tous ces gouvernements se distinguent par les bons procédés vis-à-vis des « commoners. » Quelque contraire que pût être aux hommes d'État et du clergé la position de la Chambre des communes à cette époque, les Tudors n'en ont pas moins cédé, dans les rares cas d'un conflit sérieux, spécialement quant à la question de la concession des impôts et à celle de la question du monopole. Il ne leur échappait pas que les associations communales acquéraient toujours davantage une indépendance et une activité propre, comme corps imposables, et que leur gouvernement, d'accord avec l'esprit national, avec le droit et les besoins du pays, devait fonder leur puissance.

A l'époque des Stuarts, le sentiment individuel des « commoners » se manifeste plus énergiquement. L'ancienne association communale a, dans l'intervalle, poussé de nouvelles racines dans l'affermissement de la constitution paroissiale et dans les nouveaux impôts, d'où est résulté une participation vivace de la « yeomanry, » une confiance propre, inconnue plus tôt des classes moyennes en elles-mêmes, et une influence plus marquée sur les élections parlementaires. Plus haut, l'extension des fonctions de la justice de paix à la « gentry » des campagnes et des villes a répandu l'influence politique dans de bien plus grandes sphères, et diminué la différence entre la grande et la petite noblesse. Dans la vie intellectuelle du peuple se montre l'influence interne de la réformation. En face de ces rapports réels se place maintenant un absolutisme doctrinaire et grossier d'hommes d'État ecclésiastiques et des

ecclésiastiques politiques du cabinet des Stuarts, jusqu'à ce que les deux opinions en viennent à mesurer leurs forces dans une lutte ouverte. Durant, comme après cette lutte, la source de la puissance politique des « commoners » réside dans le droit de concéder l'impôt, qui s'augmente par l'abolition du lien féodal et des revenus héréditaires du roi qui s'y rattachaient, et se consolide par l'incorporation du clergé à la concession parlementaire de l'impôt et dans le droit électoral actif au parlement. Cette réunion de l'ensemble des impôts directs du royaume, rattachée aux nouveaux besoins de la couronne, de l'État et de l'armée, mais au premier rang aussi la mauvaise administration financière sous Charles II, conduisent à formuler le droit de concéder l'impôt par celui de *voter le budget*. L'idée, encore étrangère au moyen âge, d'un budget d'État, avait acquis dans l'administration de la trésorerie (treasury) une exécution encore imparfaite assurément. A l'époque de la restauration, l'influence de la Chambre des communes va s'étendre, par une *clause dite d'appropriation*, au budget de dépense de l'État, et acquiert ainsi une influence moins visible, mais plus énergique et plus modératrice sur la marche du gouvernement. Au milieu des intrigues du royaume et des partis parlementaires, cette modification paisible a lieu par 17 Car. II, c. 1 ; en même temps que le droit d'examiner d'une manière indépendante l'application des revenus publics, la conciliation pratique de la translation du contrôle suprême du roi à la Chambre des communes.

IV

OBSERVATIONS SUPPLÉMENTAIRES SUR LES RAPPORTS RÉCIPROQUES DE LA CONSTITUTION AUX XVIe ET XVIIe SIÈCLES

Les éléments constitutionnels sont, aux seizième et dix-septième siècles, malgré le changement des rapports de puissance, toujours sous la même forme les trois anciens.

1. Sous les Tudors, le conseil privé (privy council) est déter-

miné d'abord par les besoins de la police, puis par la réformation, ce qui explique aussi la longanimité progressive des parlements. Le nom de *chambre étoilée* ne fut jamais la désignation officielle, mais seulement la désignation populaire du conseil d'État comme autorité criminelle (1). La procédure de la *chambre étoilée* est essentiellement celle de la cour de chancellerie, sur le modèle de la procédure canonique, de même que le lord chancelier préside. L'inquisition dans des corps purement composés de fonctionnaires engendre nécessairement la contrainte à l'aveu, et par suite la pratique de la torture qui, niée par tous les jurisconsultes anglais comme partie du droit commun, est cependant aussi reconnue par tous comme une procédure extraordinaire. Thomas Smith et sir Édouard Coke, qui s'expriment si énergiquement à cet égard, ont eux-mêmes fréquemment appliqué la torture comme juges d'instruction; dans de pareils cas elle l'était sur l'ordre spécial du roi ou du conseil privé, comme dernier exemple officiel, en 1640. Le cercle de ce pouvoir criminel administratif, déterminé originairement pour le cas de « forces, frauds, stellionate, and the inchoations or middle acts towards crimes, combinations of multitudes, and maintenance or headship of great persons » (Bacon's *Henry VII*, pag. 85), fut étendu d'une manière toujours plus indéterminée aux « contempts » de l'autorité royale. Le caractère de la cour est cependant différent à chaque génération. Sous Henri VII il était la protection publique contre de puissants malfaiteurs; sous Henri VIII, Édouard VI et Élisabeth, l'instrument tout puissant et populaire de l'exécution de la réformation. Tous les contemporains reconnaissent l'efficacité de son action, à l'exception des « cas politiques. » Mais même ceux-ci étaient, en dernière analyse, des cas de résistance contre l'autorité de l'Église établie,

(3) Voyez à ce sujet Gneist, t. I du *Verwalt. recht.*, § 20 et de nombreux écrits anglais, comme Hale's, *Juridiction of the house of Lords*, t. V; Hudson's, *Treatise of the court of star-chamber;* Palgrave's, *Essay on the king's council*, pag. 104 et suiv. L'étude érudite de Hallam, *Const. history*, I, pag. 67 et suiv. est très remarquable.

et toute l'époque était profondément pénétrée du devoir de l'autorité, de protéger la vraie foi, même la plus extrême opposition religieuse réclamait encore toujours que le peuple fût « efficacement astreint à étudier et à confesser la vraie foi. » Dans la procédure contre Wentworth, la Chambre des communes ordonna elle-même une instruction préalable d'après ces principes. (Reeves, *History*, V. 231, 233). Sous les Stuarts seulement, quand ces buts furent atteints, quand il ne fallut plus agir ni contre de puissants grands seigneurs, ni contre des révoltes catholiques sérieuses, se produisit la nouvelle direction, qui réprima les atteintes à l'autorité du roi, le refus d'impôts illégaux, les jugements désagréables du jury; opprima les membres désagréables du parlement et d'autres citoyens, d'amendes sans fin et de tracasseries. L'exaspération était si générale que l'abrogation de la chambre étoilée passa, en 1640, sans contradiction dans la chambre haute et dans la chambre basse, et que l'on ne fit pas d'effort par la suite pour la rétablir.

La création connexe de la *High commission court* est pareillement regardée par les contemporains comme une conséquence nécessaire de la réformation. L'opposition de Leicester, de Burleigh et d'autres hommes d'État d'Élisabeth, n'avait ses motifs que dans la jalousie qui existait entre les hommes d'État temporels et ecclésiastiques de cette époque. La cour ne faisait qu'exercer par commission les pouvoirs constitutionnels qui, dès lors, appartenaient au gouvernement de l'Église, et la mesure de rigueur qui y était déployée, était bien nécessaire à l'époque des Tudors pour le développement de l'œuvre de la réformation, et sous ce rapport n'était pas impopulaire. Il en était assurément autrement, depuis qu'au sens des Stuarts le pouvoir criminel ordinaire de ce corps d'employés se complétait réciproquement avec le pouvoir extraordinaire de la chambre étoilée. Dès le début, le personnel des deux cours était en partie identique. Par la pratique journalière des affaires de l'État, les notions du gouvernement de l'Église devaient déteindre de plus en plus sur le temporel, et devenir la source de nouvelles

maximes politiques. L'opinion théologique du rapport de l'autorité se forma en un clergé qui se sentait ici libre de toute influence d'élection et de faveur populaire. Dans leur vocation journalière d'enseignement et de soin des âmes, ils étaient accoutumés à considérer tous les laïques comme un élément ayant besoin de la cure des âmes, et ils transportaient aussi involontairement de pareilles opinions dans les domaines dans lesquels l'état laïque n'a, sous aucun rapport, besoin de la direction intellectuelle. Leur zèle avait redoublé depuis que, par la suprématie royale, le pouvoir pour les choses ecclésiastiques et celui pour les choses temporelles s'unirent, et que l'attrait de la domination des âmes fut renforcé par celui du pouvoir politique. Après l'achèvement victorieux de la réformation, ce côté politique de la théologie devient prédominant, et la famille des Stuarts, au lieu de modérer cette direction, devient elle-même l'apôtre et la révélatrice d'une nouvelle « haute souveraineté. » Ainsi pénétra et se développa visiblement dans le plus haut corps gouvernemental, un nouveau système politique qui tint, comme sur le continent, les droits des classes de l'état laïque, comme des obstacles hors de saison et des usurpations. Leur idéal, l'organisation pure des fonctionnaires, trouva surtout une sphère étendue dans quelques parties du pays, dans lesquelles le self government du comté ne put pas atteindre, pour de motifs locaux, à la stabilité. Ainsi naquirent, au nord et à l'ouest, des gouvernements provinciaux, sous le nom de « council of Wales, » 34 Henri VIII, qui s'étendit sur quatre comtés anglais voisins, et plus tard une « court of the lord, » analogue à York. Ce système parut applicable, sur le plus grand pied, à l'Irlande. Tous ces corps de fonctionnaires prenneut pour modèle les formes administratives ecclésiastiques, et, sous le rapport judiciaire, la procédure officielle, inquisitoriale, de la chambre étoilée. L'administration indépendante des communes contrariait surtout l'idéal emprunté à l'état ecclésiastique. Les paroisses locales, les chapitres, les universités, les colléges ne peuvent pas suivre le modèle communal, ni être traités d'après le mode des communes tempo-

relles. Leur but et leur composition non seulement le leur défendaient, mais encore nécessitaient un droit de surveillance du pouvoir suprême, qui ne put pas rester, comme vis-à-vis de la commune, un simple régulateur surveillant les limites légales, mais dut agir de son activité propre pour entretenir la vie intellectuelle et le but moral de l'institution. L'idée d'un droit général de « visitation et de correction » (d'inspection) vis-à-vis de l'inférieur, s'étend de nouveau, de l'état ecclésiastique, à l'état temporel et devient un axiome de parti politique. — Il en est de même de l'idée *d'une incorporation des classes instruites*, empruntée aux corporations ecclésiastiques. Tandis que la commune et le parlement unissent fondamentalement toutes les classes propriétaires et éclairées, pour des devoirs publics semblables, la nouvelle école croyait à son gré incorporer les ordres de propriétaires et de professions liberales, et pouvoir les doter de priviléges émanés de la faveur royale, ainsi que cela eut lieu sur le plus grand pied pour les *corporations* urbaines.

Enfin, il se développe, de cette organisation exclusive, encore une fois un pouvoir spécial de législation qui d'abord se montre complémentaire, puis concourant, enfin suspensif et destructif de la législation nationale du parlement. Depuis que le conseil s'arrogea le pouvoir indéterminé de punir la désobéissance à l'autorité royale, les ordonnances contraires à la constitution purent aussi être appliquées. Il se reproduisit un état de choses analogue à celui de l'époque normande, dans lequel le pouvoir indéterminé de frapper des « amerciaments, » implique aussi le pouvoir de faire des ordonnances légales. Déjà dans 31 Henri VIII, c. 8, il y avait une tentative dans ce sens (Burnet, *Hist. I*, 263). Mais bientôt après, dans 1 Ed. VI, elle était abandonnée. Les ordonnances d'Élisabeth également ne servent *bona fide* qu'à des buts transitoires et populaires. Sous les Stuarts reparaît également la tendance à faire des ordonnances, jusqu'à causer une lutte décisive entre les deux pouvoirs legiférants. L'abolition de la chambre étoilée et de tous les « councils » qui lui étaient affiliés, par 16 Car. Ier, c. 10, n'atteignit pas en tout cas la racine de leur édifice absolutiste.

2° *La nouvelle composition et situation de la Chambre des lords* repose d'une manière négative d'abord, sur la disparition du pouvoir militaire des grands barons. L'influence de la réformation, la nouvelle forme du gouvernement de l'État et de la vie communale furent positives et durables. Avec la réforme s'évanouit un total fixe de vingt-six abbés et deux prieurs convoqués régulièrement. Au parlement du 13 avril 1539, ne parurent plus que vingt pairs ecclésiastiques à côté de quarante et un pairs temporels; et ce dernier élément s'accroît sans cesse. Mais ce que les pairs du quinzième siècle ont à un trop haut degré, les lords du seizième l'ont trop peu : l'indépendance politique et morale. Le même esprit qui soumet la noblesse du continent au service par l'appel à la cour et la préférence dans les emplois salariés, s'empare pendant ce temps aussi de la noblesse anglaise. Plus d'un siècle durant, elle cesse de représenter les droits du pays. Influence et importance dans tout ce qui avait de l'attrait pour le temps dépendait maintenant de la faveur du roi, pour laquelle les anciennes familles rivalisent avec les favoris de création et de fortune nouvelles. La position plus largement établie de la « gentry, » n'est pas encore suffisamment développée sous les Tudors. L'atteinte portée à la position des anciennes classes gouvernantes ne se perçoit cependant nulle part plus fortement que dans l'incapacité de ces pairs à se protéger eux-mêmes. Le droit difficilement acquis de la juridiction pairiale, devient sans efficacité, sous Henri VIII, contre les caprices despotiques. La procédure accusatoire ordinaire et régulière fait place aux bills « of attainder » sans règle fixe, par lesquels le roi fait juger ses favoris déchus sous la forme légale. Placé entre la volonté royale et la majorité dévouée des « commoners, » le conseil héréditaire n'essaie plus de résister à la couronne. Les violences sanguinaires de cette époque ne sont que des sanctions de résolutions royales par des lois spéciales.

Lorsque Charles Ier, dans une grande nécessité, en 1640, rassembla encore pour lui les pairs sous la forme d'un « magnum concilium, » c'était un anachronisme. La chambre haute et la

chambre basse s'étaient depuis longtemps fondues en un plus grand corps, et n'étaient pas plus à séparer, sous la forme actuelle de l'État, que les fonctions et les impôts. Il manquait aux lords, d'après les précédents des derniers siècles, tant l'influence de la propriété, que la considération morale, pour former maintenant encore, avec le conseil royal (cabinet), un corps de l'État séparé. Aussi se déclarent-ils pour ce motif d'eux-mêmes incompétents. Pour ce motif aussi, les lords ne forment plus un élément spécial dans les guerres civiles, mais se séparent, comme la « gentry », en deux camps et deux parlements.

Cependant, la libérale distribution des pairies sous les Stuarts a attiré à la Chambre des lords les plus vigoureux éléments de la « gentry » des comtés, avec son influence croissante dans les fonctions des justices de paix. Leur nombre et leur influence s'accroissent depuis la restauration, et particulièrement par la réorganisation de la milice; ce qui ramène complétement durant ce siècle la puissance politique d'une corporation de classe. A l'époque de Coke, le nombre des pairs temporels s'était déjà élevé à cent six. (*4 Inst.* pag. 1).

3° La *position de la Chambre des communes* n'est pas à cette époque modifiée au point de vue du droit public. Elle est l'un des éléments de la législation, donne son assentiment aux lois les plus importantes, et même aux nouveaux articles de foi. Elle est un corps concédant l'impôt, exerce un contrôle sur le gouvernement par des remontrances nationales. L'opinion dominante de la Chambre conduit assurément au consentement régulier donné aux projets de loi, et à une connivence contre les abus administratifs. La chambre n'a plus entrepris, au seizième siècle, de porter une accusation contre les ministres. Le pouvoir idéal d'une royauté légitime, qui agit avec la conscience entière de sa vocation politique, est à son plus haut point sous Henri VIII, et plus complétement encore et d'une manière plus brillante sous Élisabeth. La chambre haute, dans le jugement des favoris déchus, la chambre basse, en souffrant des emprunts forcés, dans le châtiment d'une opposition irres-

pectueuse, se montrent assez souvent plus royalistes que le roi à côté de la servilité de la Chambre des lords ; les communes montrent cependant encore toujours des symptômes d'opinions indépendantes. Le langage ampoulé et cérémonieux des communes appartient en général au style du temps ; leur condescendance vis-à-vis des emprunts forcés et des actes de violence contre les individus a l'égoïsme du temps. Leur soumission dans les questions religieuses est leur sympathie pour l'Église nationale. Dans les questions de principe et les questions matérielles, comme les impôts et les monopoles, ils se montrent assez opiniâtres. Le gouvernement des Tudors, en estimant cet état de choses, traite les « commoners » selon leur propre manière, occasionnellement par l'influence sur les élections, et par la création de nouveaux bourgs électoraux dépendants.

Durant la période des Stuarts, la puissance croissante de la chambre basse est temporairement effacée par les phases de la lutte constitutionnelle. Mais sa source constante est la milice, la police, le jury, la commune, et la concession de l'impôt. Ces bases demeurent sans modifications, et pour cela aussi la Chambre des communes, dans laquelle elles se réunissent, est toujours croissante. Les droits parlementaires officiels, en tenant compte des périodes principales suivantes de la lutte constitutionnelle, se résument ainsi :

1° La participation, tant au pouvoir *légiférant* de l'État qu'au droit de concéder l'impôt, est indubitablement établie par les principales lois de cette époque, spécialement par le droit de pétition et la déclaration des droits contre les usurpations de la prérogative royale.

2° Sont particulièrement décisives pour l'influence de la Chambre des communes sur les *finances* : l'abolition des revenus féodaux héréditaires par le long parlement, année 1645, et par la loi postérieure de la restauration ; l'absorption du clergé sous l'imposition parlementaire, et, avant tout, la naissance du droit de voter le budget sous Charles II. Lorsque les concessions d'impôt sur le clergé eurent depuis longtemps

perdu le caractère de concession par classe, ce ne fut qu'une conséquence un peu retardée, lorsque sous les Stuarts, enfin, la forme antérieure tomba aussi en désuétude. Par un simple arrangement entre le lord chancelier et l'archevêque Sheldon les concessions particulières d'impôts dans les convocations cessèrent depuis 1664; en échange on accorda naturellement au clergé le droit de voter pour les élections parlementaires, lequel leur revenait d'après le principe du cens des « freeholders » de 40 schellings, puisqu'ils possèdent leur revenu réel, comme « freehold » viager. D'après ce nouveau système, les subsides parlementaires furent levés par 16 et 17 Car. II, c. 1, sans même une tentative de retour à l'ancien système. Par la complète égalité établie entre la propriété féodale et le « free and common socage » le système de l'impôt foncier fut simplifié, et le reconvrement en fut modifié. Cela fut déjà réalisé pratiquement, sous le gouvernement parlementaire et sous Cromwell. Il est cependant caractéristique, pour les Stuarts, que le véritable fondement du droit de voter le budget, par la clause d'appropriation, 17 Car. II, c. 2, émane d'abord d'une intrigue de cour, par laquelle Charles II, sur l'avis de sir George Downing, crut raffermir le gouvernement du cabinet vis-à-vis du gouvernement de l'État.

3° Le droit d'accusation par « impeachment », qui demeura inactif au seizième siècle, se réveilla avec la puissance de la Chambre des communes; ce droit a trouvé une matière abondante dans les luttes des partis, et le mode de gouvernement des Stuarts. De 1620 à 1688, on compte quarante cas d' « impeachments » parlementaires.

L'augmentation des priviléges du parlement comme corporation (priviléges au sens le plus restreint), appartient à son histoire particulière.

V

LES ÉPOQUES DIVERSES DE LA LUTTE CONSTITUTIONNELLE AU DIX-SEPTIÈME SIÈCLE.

Les violents mouvements et les luttes de l'État ainsi formé, au dix-septième siècle, ont, depuis des générations, occupé, plus que toute autre révolution de la vie interne des États européens, tous ceux qui se sont appliqués d'une manière sérieuse à l'étude des rapports de l'État et de la société. Ce n'est pas le devoir de cet exposé d'indiquer la marche de cette lutte, mais bien plutôt les bases sur lesquelles repose son issue finale.

La *première époque* est formée par le temps des Tudors, durant laquelle l'état temporel et ecclésiastique du moyen âge se réunit dans le Roi en son conseil « King in council », dans lequel la royauté atteint le plus haut point de sa puissance et de sa splendeur, pendant lequel, cependant, un déchirement interne devient déjà perceptible.

Toutes les particularités de l'exposé qui précède montrent que l'organisation de la milice, de la justice et de la police, conservent sans modification la forme acquise par l'activité propre, et même qu'il s'y est ajouté une activité nouvelle et très étendue des communes locales. Le droit des parlements n'est pas non plus discuté. Henri VII a tenu sept parlements, et dans chacun d'entre eux il s'est fait concéder des subsides. Les cinq premiers parlements de Henri VIII ont de même la concession des subsides pour principal objet; depuis la réformation commence une activité encore bien plus intense. Élisabeth essaie de rendre les concessions plus rares; mais cependant ne peut jamais obtenir d'impôts sans parlements. Depuis Richard II, d'ailleurs, une taxe sur les tonneaux et les poids et mesures avait été concédée au roi sa vie durant, et ainsi les revenus héréditaires étaient augmentés d'autant pour satisfaire aux besoins courants du gouvernement. Pareillement la légis-

lation parlementaire n'est pas contestée. La succession au trône et la suprématie des cinq monarques de la maison de Tudor sont fondées sur des lois parlementaires. L'œuvre de la réformation fut, dans toutes ses particularités, décisive au point de vue politique, par les résolutions du parlement du 3 novembre 1529 (qui fut prorogé durant sept années). Cette prorogation eut lieu le plus souvent sur des « motions » de la Chambre des communes. Même les articles de foi de la réformation (31 Henri VIII, c. 14, etc.), tous les actes de suprématie et d'uniformité, la liturgie, toute la position de l'Église officielle reposent sur la législation parlementaire. Le siècle des Tudors est plus parlementaire que tous les précédents, en ce sens que jamais le parlement n'a eu de plus importants devoirs. La nouveauté est, cependant, que l'union de l'état ecclésiastique et de sa hiérarchie à la royauté pénètre de haut en bas les institutions temporelles d'un esprit monarchique. Les Tudors ont au dedans et au dehors maintenu cet accroissement de leur puissance au sens royal, par une vigoureuse représentation de la réformation, par le développement économique et politique des forces nationales. Si l'élément religieux était chez Henri VIII subordonné sans arrière-pensée à l'élément politique, ses trois enfants ont, sur le trône, par la sincérité de leur conviction, bien que dans une direction opposée, réhabilité la royauté aussi dans le sentiment religieux du peuple. Le passage de l'ancienne à la nouvelle Église rendit nécessaire, sur ce domaine, un gouvernement personnel, exprimé par la personnalité violente, égoïste mais progressant avec une grande intelligence, de Henri VIII. Pour l'administration intérieure du pays, c'est l'époque normale du « King in council » et des lois sages ; plusieurs d'entre elles n'ont pu être améliorées en rien par deux cents ans de législation parlementaire. Non seulement les Tudors ne rencontrèrent pas d'obstacles à leurs intentions pour la grandeur de l'État dans l'organisation du parlement, de la milice, de la justice, de la police et des villes, mais encore ils y trouvèrent un appui efficace. Ils ont parfois repoussé avec hauteur la contradiction; ils n'ont cependant jamais voulu gouverner

sans parlement. Un bel exemple a été laissé, sous ce rapport, par Élisabeth, dans ces paroles par lesquelles elle céda à la résistance aux monopoles, reconnut l'erreur et la répara : « I have ever used to set the last judgement-day before my eyes, and so to rule as I shall be judged to answer before a higher judge; to whose judgement-seat I do appeal, that never thought was cherished in my heart that tended not to my people's good. » (*Parl. Hist.* IV, pag. 480). Les fautes et les duretés de cette race courageuse et d'une volonté énergique étaient les fautes de son temps et de son peuple, à la grandeur, au bien, et au droit duquel elle se savait unie. Après un demi-millier d'années elle était la première race royale *indigène*, d'après la descendance et le sentiment des Anglais. Un pareil « King in council » était en tout cas en état de demeurer maître des contradictions internes de cette organisation publique.

La *seconde époque* est formée, dans la première moitié du dix-septième siècle, par la naissance du gouvernement de cabinet, l'attaque de la royauté contre les droits parlementaires, qui se terminent par les guerres civiles et l'exécution de Charles Ier.

C'est la première époque des Stuarts, et des atteintes portées à la constitution nationale. Il ne s'agit plus de la renommée et de la grandeur du pays, non plus que du triomphe de la foi affermie ni de la protection du droit national coutumier, de l'assistance grandiose et du développement des classes plus faibles, mais seulement de la volonté dynastique de gouverner. Tous les buts de cette race royale ont, pour ce motif, manqué tant à l'extérieur qu'à l'intérieur. Représenter le protestantisme dans la grande lutte du siècle avait été le devoir extérieur : les Stuarts l'ont abandonné, et à la fin renié. Allier les prétentions de l'état ecclésiastique à l'esprit du « self-government » qui y répugnait, raffermir l'Église nationale, et cependant être tolérant vis-à-vis des autres croyances, voilà le devoir intérieur que les Stuarts, partant du point de vue dynastique, ont faussé complétement. La réforme positive des constitutions des villes et de leur représentation parlementaire était leur devoir spé-

cial : les Stuarts ne surent qu'augmenter la confusion par leurs attaques violentes et sans plan préconçu. L'Angleterre était alors devenue le centre opposé à toute l'organisation romaine. Sa position européenne poussait indubitablement à un développement énergique de la puissance maritime, et à une intervention décisive en faveur de la réforme. Au lieu de cela, Jacques Ier s'emmêla dans l'écheveau des intrigues des cours royales du continent, qui n'avaient pour l'Angleterre qu'un intérêt secondaire et devait être précisément rompu par une intervention loyale en faveur de la réformation. La perversité doctrinaire de Jacques Ier, le manque de tout plan en Charles Ier gâtèrent et aigrirent en outre la position vis-à-vis de leurs parlements. Le défaut de sentiment des devoirs royaux, le défaut d'intelligence du droit national, l'indifférence à l'égard de l'honneur et des intérêts de leur pays, le défaut de vérité et de fidélité, le manque de talent pour toute combinaison politique durable, caractérisent la famille royale écossaise. A leur place se trouve chez eux « l'art royal » et une jurisprudence théologique. Charles Ier, excité par le refus des revenus traditionnels et des subsides, et par la contradiction constante, proclame, après la dissolution de son troisième parlement, sans ambages, la royauté absolue. Encore moins douteuses sont les mesures qui suivirent pendant un gouvernement de onze années, sans parlement, et avant tout les nouveaux droits de douane et d'entrée, parmi lesquels le droit de tonnage sur les navires donnait seul un revenu annuel plus important que les subsides et les quinzièmes! Outre le défaut de sentiment de la mission royale se rencontre chez Charles Ier la méconnaissance des éléments de résistance. On comprenait à la cour moins que jamais le poids décisif que maintenant les communes jetaient dans la balance des pouvoirs de l'État. Jusque-là l'histoire d'Angleterre n'avait pas encore offert quelque exemple d'un grand mouvement, qui aurait émané de la Chambre des communes. Comme corporation et comme individus, les communes ne paraissaient, au gouvernement de la cour, que des éléments de second ordre. L'intelligence du droit populaire croissant avec chaque génération,

ainsi que la conscience propre, qui devait résulter de la forme actuelle du comté et des communes, dans des éléments d'abord subordonnés, qui accomplissent maintenant les véritables fonctions de l'État, étaient précisément inconciliables avec ce mode de gouvernement de cabinet. L'échec de ce gouvernement absolutiste, malgré l'étendue de vues et l'énergie de Strafford, a sa raison dernière dans l'impossibilité d'asservir les administrations des comtés et leurs shériffs, les juges de paix et les jurés à l'absolutisme. Le concours de la chevalerie et des villes, l'organisation du pouvoir militaire comme milice du comté, le défaut des employés locaux exclus épuisaient les moyens du système. Le danger de guerre et la révolte en Écosse contraignirent à convoquer de nouveau le parlement, dans lequel sont résolus par la majorité, tant des lords que de communes, l'abrogation du droit sur les navires, et de la chambre étoilée, l'accusation et le jugement du ministre dirigeant. Toute tentative ultérieure pour apaiser le conflit constitutionnel s'évanouit devant la lutte ouverte, dans laquelle la passion de l'une des parties et le manque de parole de l'autre, ne trouvent plus de terrain pour s'entendre.

De même que dans la réalité, dans la forme aussi du gouvernement de l'État, il s'est produit à cette époque une modification pleine d'importance. Sous Charles Ier commence ce système de gouvernement du Roi dans son cabinet « King in cabinet » que l'État anglais pouvait le moins supporter à cette époque. L'irréflexion et l'inconstance du roi et de ses premiers conseillers devaient dès l'origine causer des embarras difficiles à résoudre. De même que, dans les siècles antérieurs, le corps des barons, de même aujourd'hui, la Chambre des communes émet pour la première fois la prétention contraire que le gouvernement du roi doit avoir « la confiance » de la chambre, « to employ such counsellors, ambassadors, and ministers as the *parliament* may have cause *to confide in*, without which we cannot give his majesty such supplies as is desired, » (dans la grande remontrance de 1641). Le gouvernement de cabinet engendre le gouvernement des partis parlementaires.

Des bases de cette constitution résultait cependant que toute crise se résolvait en nouveaux droits pour le parlement. La Chambre des communes a, sous Jacques Ier, combattu l'illégalité des monopoles, conquis le jugement des élections contestées et une certaine juridiction; sous Charles Ier, la pétition « of rights » 3 Car. Ier, c. 1, qui forme avec l'abolition de la chambre étoilée et de la « high commission court, » 16 Car. Ier, c. 10, 11, une nouvelle *Magna Charta*. La concession, pour une année, du droit sur les tonneaux et sur les poids fut rejetée par la Chambre des lords, et l'impôt fut levé sans consentement. Dans 16 Car. Ier, on doit cependant reconnaître l'illégalité, tant de cette mesure que du droit sur les navires; ce qui confirme la prépondérance décidée de la Chambre basse comme corps concédant réellement l'impôt, déjà reconnue plus tôt (a. 1628).

La *troisième époque* est formée par une domination peu durable des sectaires puritains, et de leur armée permanente sous le protectorat de Cromwell,—au fond, après quelque temps une dictature militaire.

La république anglaise (commonwealth), voilà une époque transitoire. Dans la guerre civile, Londres, la partie sud-ouest de l'Angleterre plus développée au point de vue économique et politique, la majorité de la population urbaine et une partie des classes gouvernantes avaient été du côté du parlement, dont la prépondérance s'atteste par les ressources financières bien plus considérables, l'administration mieux réglée, et enfin par l'organisation plus solide du pouvoir militaire. Sinclair évalue les revenus de l'État pour l'époque de novembre 1640, à novembre 1659 à 83,331,198 liv. sterl., dont 32,172,321 liv. sterl. d'impôts fonciers seulement. C'étaient là des sommes, que n'aurait pas osé concevoir un seul gouvernement antérieur avec ses subsides et ses quinzièmes. La représentation, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur, est aussi brillante sous Olivier Cromwell que sous une royauté légitime. La représentation puissante et redoutée des affaires protestantes, la tolérance religieuse, le développement de la puissance maritime et des forces intérieures de l'État, — cela et autre chose encore, était la réalisa-

tion de la mission royale, à la honte d'une race dégénérée, qui a couvert de mépris la politique anglaise à l'étranger.

Ce qui, cependant, ne pouvait pas réussir à cette époque, était le rétablissement d'un gouvernement parlementaire. Le motif de cet échec était l'émanation de ce pouvoir public du commandant d'une armée et d'un parti victorieux. Le même fanatisme qui conquiert ces triomphes, avait aussi jeté les anciennes classes gouvernantes hors de leurs positions constitutionnelles, les lords hors du parlement, la « landed gentry », en majeure partie, hors de sa propriété, l'ancien clergé hors de ses bénéfices, la puissante corporation des juristes hors des emplois publics. L'ancienne « gentry » se voyait en partie vivement poursuivie; sur ces entrefaites aussi, leur ancienne influence dans le comté et le parlement était brisée. Le clergé ayant des opinions anglicanes se soumit à regret à une organisation presbytérienne qui lui fut imposée; à la place des hommes estimés par leur voisinage et aimés par le peuple, il se trouvait partout des hommes nouveaux, des parvenus; à la tête des régiments, des gouvernements, des emplois dirigeants, partout « des gens bons et loyaux » c'est à dire des hommes du parti dominant, opprimant et excitant la grande majorité par le rigorisme de l'organisation puritaine. Un gouvernement ainsi placé ne pouvait demeurer en action que comme dictature militaire, et non par la coopération indépendante et active de l'administration des comtés, avec ses jurys et ses emplois locaux. S'il se trouvait en opposition avec les véritables opinions et sympathies des *différents* districts, il lui était encore plus impossible de vivre en paix avec le parlement, élu par ceux-ci. Le protectorat fut conduit, pour ce motif, dans une égale mesure avec la royauté absolue, à la mise de côté de la constitution parlementaire et des comtés. Malgré la forte personnalité de Cromwell, cet état n'a été regardé de l'origine jusqu'à la fin, que comme transitoire.

En fait, les bases des ordres de l'État anglais étaient déjà devenues immuables. Les prestations personnelles supérieures pour l'État étaient dans une si intime union avec la grande pro-

priété, le service du jury et les fonctions dans les communes et avec la propriété moyenne, que l'organisation publique de l'État en Angleterre, basée seulement sur la constitution traditionnelle des communes et des districts, ne pouvait être réunie dans son ensemble que dans le parlement élu en partie par le droit héréditaire et les fonctions, issues traditionnellement des communautés de district et des communautés urbaines. Toute autre combinaison conduisait à une contradiction entre le pouvoir et les notions juridiques. Lorsque ainsi la rupture entre le roi et le parlement, l'abime entre l'Église établie et les « dissenters, » eurent rompu les anciennes formes, il fut impossible d'en arriver, dans la vie publique, à une détermination propre et une activité indépendante, harmonique dans un autre groupement. La paroisse, le comté et le parlement se trouvaient vis-à-vis l'un de l'autre comme des *disjecta membra*, depuis le moment où l'Église officielle et les évêques étant mis de côté, les pairs héréditaires en non-activité, la « gentry » aux opinions royalistes dépouillée de ses droits politiques et de sa fortune, les petites villes ayant le droit électoral écartées en masse, tout le cens organisé à nouveau de fond en comble. Propriété, prestation à l'État et droit politique se trouvaient depuis des générations si fermement contenues dans les lords, la « gentry » et les francs tenanciers, — dans les bourgeois des corporations — dans le clergé d'État et les classes instruites — que tout l'état idéal des puritains, toute la force et la perspicacité de Cromwell, toute la convenance de plusieurs nouveautés ne purent jamais arriver à créer ni une nouvelle Chambre des communes, ni un gouvernement parlementaire. Elles étaient si mêlées, leur influence traditionnelle, les opinions populaires, étaient si enracinées qu'elles durent nécessairement conduire à ce résultat.

Le nouveau pouvoir public trouva dans le comté, la milice, les juges de paix et le jury une résistance constante et instinctive, et ne put se maintenir que par un pur régime militaire et de police, aussi grossier que Charles Ier l'avait jamais tenté. Toute la durée du gouvernement intermédiaire fut ressenti pour ce motif

par l'ancienne noblesse nationale, par le clergé de l'Église établie, par les juristes et même par l'opinion prédominante de la nation, comme une rude lésion de droits bien acquis. Les hauts faits du parti puritain fanatisé furent suivis par une haine inconciliable des classes propriétaires. La rupture violente de tous les rapports traditionnels, laissa même chez ceux qui reconnaissaient au fond la légitimité de la révolution, e sentiment d'une injustice subie dans son exécution. Précisément pour ce motif le temps de la république est passé sans laisser de traces dans la vie *intérieure* de l'État et de la commune. Pas *une seule* institution, pas *un seul* emploi communal, pas *une seule* maxime de gouvernement de cette sorte ne date de cette époque. Même les taxes ecclésiastiques durent être maintenues par des ordonnances pénales. Sous ce rapport, ce n'est pas seulement la haine des classes gouvernantes, mais c'est le défaut de toute pensée organisatrice qui, dans les vingt années de 1640 à 1660, s'est évanouie de la collection des lois et de la mémoire de l'Angleterre.

La restauration forme la *quatrième* époque, c'est le rétablissement du « king in parliament » et des classes gouvernantes.

Elle est le retour des classes gouvernantes dans leur position parlementaire, en mettant à part les pouvoirs royaux émanés de la réformation, qui étaient devenus odieux et haïs par suite d'abus. Cela était juste pour autant que le peuple anglais eût commencé et continué la lutte contre la royauté, pour maintenir sa constitution parlementaire, mais pas pour devenir le sujet de l'opinion fanatique, grondeuse et puritaine, et de son armée mercenaire, La restauration était équitable, justifiée pour la classe gouvernante, pour autant que ce qu'elle demandait et reçut de nouveau lui revint réellement. L'usage immédiat que la « gentry » et l'Église établie se mirent à faire du pouvoir reconquis dans un esprit passionné de parti pris était injuste. Leur haine paraît inconciliable, et produit dans le parlement de dix-sept ans, de 1661 à 1678, un système de poursuites vis à vis de leurs adversaires : les actes de corporation, 13 Car. II, c. 12, afin d'épurer les fonctionnaires municipaux, et afin de repousser

d'une manière durable tous les « dissenters » de ces mêmes emplois; l'acte d'uniformité, 13 et 14 Car. II, c. 4, plus vigoureux que sous Charles Ier, pour chasser les adversaires des fonctions ecclésiastiques et des bénéfices; la loi sur la presse et la censure, 13 et 14 Car. II, c. 33 et 16 Car. II, c. 7; les actes contre les conventicules, 16 Car. II, c. 3; l'acte profondément médité du *test*, 15 Car. II, c. 2, qui développe en principe le caractère de toutes les fonctions autoritaires comme appartenant à la confession de l'Église établie. Cette inconciliabilité d'une classe gouvernante lésée dans son droit et dans ses sentiments, cet abus continuel du pouvoir public, dans la poursuite et la molestation de ceux qui sont présumés penser autrement que le parti dominant au sujet de l'Église et de l'État, n'étaient pas nouveaux non plus en Angleterre. Elles avaient cependant eu autrefois leur siége principal dans la Chambre haute. Ceci montra précisément combien déjà le centre de gravité de la constitution était passé aux communes, combien la législation et le gouvernement étaient devenus plus tranchés dans les mains d'une assemblée électorale factieuse. Il y avait encore dans l'État un pouvoir qui pouvait exercer l'ancien droit de protection sur celui qui était injustement poursuivi. Un roi aimé du peuple avait, comme dans toutes les générations antérieures, des appuis très efficaces hors du parlement contre ses « commoners, » il était même, par son serment et sa parole donnée, obligé à cette protection. Mais en reniant cette mission, Charles II a encore une fois rempli la charge que Dieu lui avait confiée, avec une mesure de légèreté, d'oubli de ses devoirs et de manque de conscience tels que l'histoire n'en offre que ce seul exemple. Il laissait s'élever et tomber des factions et des ministres, ou les mettre en état d'accusation, trafiquant, durant ce temps, de la religion et des possessions de son pays, d'une telle manière que l'histoire n'en a pas encore trouvé le nom caractéristique. Tandis que Charles Ier anéantit la foi politique à la royauté, Charles II lui ravit la foi morale. Comme expression de ce système de gouvernement, l'époque de Charles II est le véritable moment de la formation du gouvernement de cabinet.

Lorsqu'en 1679, sir William Temple tenta le rétablissement du « King in council, » ce fut déjà comme une nouveauté incompréhensible. Les quatre cents ans de l'ancienne forme fondamentale du régime parlementaire étaient devenus une entrave pour le roi, et pour le parlement.— Cependant, les *bases* de l'organisation parlementaire renferment les germes intègres qui, par une force de création indestructible, ajoutent aux libertés politiques du peuple anglais, comme une nouvelle *Magna Charta* au milieu de la corruption et de la perversion de ce gouvernement, l'acte « d'habeas corpus » et l'irresponsabilité du jury, — « the era of good laws and bad government, » ainsi que Fox l'a qualifiée.

La *cinquième* époque, c'est la tentative violente et insensée de Jacques II pour renverser la constitution ecclésiastique et parlementaire, qui se termine par l'expulsion du roi sous la forme adoucie d'une renonciation au trône. C'est un dernier effort de Jacques II pour reconquérir le pouvoir royal, amoindri par le renversement de la constitution nationale, dans l'Église et le parlement. Dans son entreprise déraisonnable on ne saurait plus chercher d'accord avec les éléments réels de la constitution anglaise. La prompte union des deux partis politiques, qui se distinguent à peine encore par une gradation de la résistance active et passive, termine cet essai et le gouvernement de Jacques, elle clôt la lutte constitutionnelle par le bill des droits, qui résume encore une fois en treize points les usurpations de la royauté et les déclare illégales; « et ils réclament, demandent et subsistent sur l'ensemble et chacun des droits précités, comme sur leurs droits et libertés irrécusables. » Par cet bill qui, dans la forme ainsi donnée, est placé sous la protection maintenant plus que suffisante des parlements et des tribunaux, se termine le siècle des luttes constitutionnelles, au gré du parlement et de la classe gouvernante, au détriment de la royauté qui, dans la déclaration, n'apparaît plus que négativement comme un danger pour la constitution. Dans l'espace de trois générations, cette royauté dégénérée était devenue incompréhen-

sible au peuple anglais dans toute son action et dans toutes ses abstentions.

Il est caractéristique, pour ces époques de luttes constitutionnelles, que de l'abus du pouvoir royal et de la perversité du gouvernement de l'État à cette époque, résultent les lois fondatrices de la liberté politique. La pétition des droits publiée par les « commoners », 3 Car. Ier, c. 1, et l'abolition de la Chambre étoilée, 16 Car. Ier, c. 10, 11, s'ajoutent, comme une troisième *Magna Charta ;* les actes « d'habeas corpus, » le droit de budget de la Chambre des communes, et le bill des droits en forment comme une quatrième à côté des précédentes de Jean et d'Édouard Ier.

Les grandes luttes, cependant, qui ont eu lieu, dans cette constitution, entre les principaux éléments de la vie publique, resteront, pour tous les siècles, les plus considérables *precedents* que la société européenne ait donnés comme résultats durables à la reconnaissance des conditions fondamentales de la liberté politique. A la fin de la période, il y a quelques divergences peu perceptibles entre ces éléments. D'ailleurs, *un siècle de révolutions et de restaurations a passé sur les bases permanentes de l'État, sur les institutions communales et les rapports des classes, sans laisser de traces.* Dans les luttes de ce siècle, dans les phases incroyablement différentes de la querelle, la série des contradictions internes de la vie publique de la nation ainsi composée, a paru devant les yeux, dans toutes les couches sociales, afin de saisir l'intelligence et le cœur dans leur plus profonde intimité. Dans cette lutte, les procédés, les errements du moyen âge dans l'Église et l'État, ressuscitèrent encore une fois comme une source inépuisable d'arguments de controverse pour les deux partis. Le même traitement est subi par les préceptes de la religion révélée. L'époque est, au point de vue de la nation, celle d'un progrès gigantesque, pour l'approfondissement des choses de l'État et de l'humanité en général. Mais ce qui sépare la littérature politique de celle du continent, c'est la direction immédiatement pratique, relativement à l'État et à son gouvernement. L'intelligence de ces matières à laquelle elle parvient, et qui

caractérise déjà la noblesse de la *Magna Charta*, reparaît à un plus haut degré dans les esprits et les cœurs de la génération actuelle. Dans les cavaliers et les puritains, chez Hobbes comme chez Locke, se reflète l'expérience pratique dans l'état réel. C'est l'école de la vie communale et de sa réunion dans le parlement qui donne, même aux partis les plus extrêmes, l'intelligence du bon comme du mauvais et une influence efficace sur l'État. C'est l'habitude de la vie communale et de sa force épuratrice, qui, du haut en bas, remédie à la corruption dans l'État, qu'avait répandue autour d'elle la cour des Stuarts. Dans une opposition remarquable avec les révolutions postérieures du continent desquelles, par suite de l'animation pour l'idée de la liberté, émanent la violence et la servitude, ici l'ère de la plus mauvaise famille royale, de la cour la plus gâtée, du parlement le plus corrompu, devient l'ère des grandes lois fondamentales de la liberté politique et morale du peuple. Car ce qu'il y a de décisif pour la liberté politique des peuples n'est pas la puissance de ce que l'on appelle les « idées », ni des personnalités, mais la forme des institutions qui relient l'État et la société, c'est à dire des institutions communales, qui élèvent traditionnellement les classes différentes de la société dans l'intelligence et le sentiment de l'État. Sur ces bases se forme la racine de la force des lois morales qui, dans ces générations comme dans les suivantes, s'est plutôt fondée contre les parlements.

Digitized by Google

SIXIÈME PÉRIODE

LE DIX-HUITIÈME SIÈCLE (1)

Guillaume et Marie, 1689-1694.	George Ier, 1714-1727.
Guillaume III, 1694-1702.	George II, 1727-1760.
Anne, 1702-1714.	George III, 1760-1820.

SECTION PREMIÈRE

INTRODUCTION. — EFFETS DE LA RÉVOLUTION

Avec la réforme, la révolution, la restauration et l'expulsion de Jacques II, nous voyons, en Angleterre, les limites des pou-

(1) Les sources et la littérature de cette période tombent, dans leur multitude, tellement d'une part dans le domaine du droit public général, et de l'autre dans le domaine de la littérature politique générale et spéciale, qu'il suffira pour le but d'une « history of self-government » d'indiquer un choix aisé des moyens les plus accessibles.

1. Les *lois* de cette époque forment un ensemble affluant d'une manière presque incommensurable même pour l'organisation de ces administrations de districts et de ces administrations communales. La collection officielle des lois, des *statutes of the realm* se termine à la mort d'Anne. Mais les collections ordinaires des lois renferment la matière essentielle, complète et correcte, toujours en omettant les actes parlementaires particuliers isolés, et les « private acts. »

2. Pour les *Débats parlementaires*, il y a la *Parliamentary History*, t. V à XXXVI, de 1668 au 12 août 1803, époque où se termine l'ouvrage entier, et est continué dans une nouvelle série sous le nom de Hansard's *Parliamentary debates*.

3. Il n'y a pas d'étude spéciale sur l'*Histoire du droit anglais* à cette épo-

voirs constitutionnels établies d'une manière positive. La lutte entre le « sovran power » et la *Magna Charta*, comme l'avait qualifié lord Coke, a pris fin. L'avénement de Guillaume III, avec le principe confirmatif de la déclaration des droits, indique une *formule officielle de la constitution anglaise*, le commencement de la véritable période constitutionnelle. Elle s'ouvre dans un parlement, établit d'une manière déclarative la succession au trône, la constitution du royaume, les droits des sujets, et les qualifie avec orgueil de « libertés et droits de naissance immuables du peuple anglais. »

Le jugement légal et moral de la postérité s'est exprimé avec une rare unanimité sur la « glorieuse révolution. » Ce n'était pas un soulèvement contre l'ordre divin et humain, quand, après une expérience de trois générations, la nation se séparait d'une dynastie qui avait laissé passer tous les devoirs de la royauté et du temps sans les comprendre. Déjà le moyen âge avait antérieurement expérimenté que la vie et la coutume de la cour corrompent sans remède des races dynastiques entières. Des siècles antérieurs avaient terminé la vie de plus d'un des

que. Il semblait à la jurisprudence que l'on pouvait s'en passer à cause de l'incroyable étendue des lois, et des précédents judiciaires ; on préféra et on s'habitua toujours davantage à chercher et trouver, sous des rubriques alphabétiques traditionnelles, ce qui était nécessaire. Vers le milieu de la période, naquit cependant l'ouvrage de Blackstone, renommé dans le monde entier : Blackstone's *Commentaries on the Laws of England*, dont la première édition est de 1765, et qui a eu jusqu'à la fin du siècle encore onze éditions. Il renferme dans le tome Ier (*rights of persons*) un exposé assez remarquable du droit public, dans un beau langage. Leur principal mérite est l'impartiale fixation et l'heureux exposé des principaux monuments, ce en quoi il n'a pas été surpassé par ses nouveaux commentateurs (Stephen, Bowyer, Warren et Kerr). Pour l'organisation communale il donne une image particulièrement incomplète, induisant les étrangers en erreur, et renvoyant à Burn's *justice* pour les particularités. Les introductions historiques, sont aussi une adjonction indigeste et compilée à peu de frais. Quant à l'aspect général de la littérature si immensément riche du droit public et des sciences politiques, je renverrai le lecteur à R. v. Mohl, la *Littérature des sciences politiques*, t. II, 1856, pag. 3-236 (all.)

4. Quant à l'organisation communale, il y a, durant cette époque, comme œuvre capitale : Burn's *Justice of the peace*, première édition 1755, deux petits volumes ; puis s'accroissant à 4 volumes jusqu'à la 19e édition 1800,

rois d'Angleterre d'une manière qui portait en elle bien plus les caractères d'un délit que ce qu'éprouva ce roi. Si, malgré cela, la nation anglaise, avec une patience durable, et durant trois générations, a supporté un mauvais gouvernement, si à la fin elle voile les plus frivoles violences de Jacques II, par la fiction d'une renonciation au trône : le motif de cette modération gît dans l'expérience plus mûre d'un peuple arrivé à l'âge viril. Ce n'était pas cette inexpérience d'un peuple déshabitué de toute activité personnelle dans la vie publique, qui caractérise la révolution française et ses sœurs, mais c'était la conscience du profond ébranlement de toutes les bases légales et morales qui suivent le renversement de la monarchie légitime, c'était la prévoyance du débordement de l'État par la société, par *son* égoïsme, sa partialité qui en est la suite, c'est pour cela que la nation supporta patiemment un si lourd fardeau. Pour la première fois, le peuple anglais, avec la claire conscience des suites d'un changement de dynastie, a pris la résolution virile de subir néanmoins ces conséquences.

L'état de choses qui en résulta est comparable aux deux pre-

maintenant à sa 29e édition en 7 volumes très compactes, (1845-52); les articles y sont rangés par ordre alphabétique. Les autres monographies de ce groupe doivent rester dans le domaine du droit contemporain.

5. Dans l'histoire politique générale, il faut citer : « Hallam, *the Constitutional History of England* : t. III, (jusqu'à la mort de George II). Lord Mahon, *History from the peace of Utrecht*, etc., 1836-54, 6 vol. (tory.) — W. Massey, *History of England under George III*, vol. I, II, 1855 et suivants. — Th. Erskine-May, *Constitutionnal History since the accession of George III*, vol. I, I, 1861-1863. La matière d'une richesse inouïe est encore beaucoup trop proche des familles et des partis contemporains. Cette histoire ne traite directement presque que les positions de parti au parlement dans lesquelles cependant la vie interne de la constitution n'entre pas en ligne de compte. Le jugement sur les hommes d'État de cette époque ressemble aux histoires des « cours allemandes » qui, comme telles, ne donnent pas de jugemont équitable sur le gouvernement.

6. Quant à la *situation statistique et administrative* du dix-huitième siècle, John Adolphus, *The political state of the British empire*, London 1818 et suivants, 4 vol. in-8°, contient des matériaux vraiment utiles; on trouve de riches renseignements dans les écrits de Mac Culloch et autres travaux économiques, mais particulièrement dans les ouvrages sur l'histoire de l'organisation des pauvres.

mières générations après la *Magna Charta*. Le mécontentement n'avait jamais été plus grand, que lorsque tout eût été obtenu. Il n'y a pas, dans l'histoire de l'État anglais, deux générations aussi vides et aussi misérables que celles-ci ; dans lesquelles, ni une nouvelle institution, ni une pensée de droit public, rien qui puisse élever l'âme ou le cœur, ne semble plus germer. Cette époque est plus encore que « sans intérêt, » et c'était un devoir étrange, presque paradoxal, qui s'est imposé au plus brillant écrivain de l'Angleterre (Macaulay) précisément cette à époque, sous la forme d'un édifice artistique, dont le beau vestibule est précisément seul terminé.

En fait, les difficultés du gouvernement nouvellement établi, étaient presque insurmontables. Aussi la grande personnalité de Guillaume III ne put-elle pas résoudre les contradictions qui étaient nées de la position anticonstitutionnelle de la royauté, qui ne paraissait aux *whighs* que leur création, aux *tories* qu'une régence. Les sympathies des deux partis faisaient défaut au roi pour ses grandes vues européennes, comme les cœurs du peuple pour sa politique. Une noblesse orgueilleuse et factieuse, un clergé intrigant, une bourgeoisie fière de sa richesse, un assentiment apathique des classes inférieures, des programmes de parti embrouillés sans aucun grand but, des changements capricieux de l'opinion et des partis dominants, voilà les événements qui durent encore sous Anne, George Ier et George II. Aussi cette première génération de la maison de Brunswick-Hanovre ne renferme-t-elle que peu d'instants sur lesquels la nation puisse se reporter avec fierté et satisfaction. Il fallait alors dominer du haut en bas de la vie interne de la nation, des difficultés inénarrables qu'une royauté juste, sage, consciente de son devoir, avait autrefois plus facilement résolues.

Mais de même que dans la vie publique de l'antiquité et du moyen âge, son travail tacite demeure d'habitude inaperçu, et que l'historien n'estime communément que l'épanouissement de cette vie en grandes actions publiques, on aperçoit aisément que ce temps stérile est l'*époque d'un travail silencieux à l'inté-*

rieur, celle d'une activité tacite qui maîtrise progressivement les contradictions intérieures, et à l'abri de laquelle se développe, depuis Chatam avec la nouvelle école d'hommes d'État, et s'élève, dans la guerre d'Amérique et celle avec la France, une organisation gigantesque, — l'époque la plus brillante de l'Angleterre, le règne de George III.

SECTION II

LA VIE PUBLIQUE INTERNE

La vie intérieure de l'État, dans sa constitution de district et sa constitution communale, repose d'une manière encore reconnaissable sur les trois colonnes principales : de l'armée, de la justice et de l'Église. Les anciennes institutions sont plus développées dans leurs individualités : mais pour ce qui est essentiel, les devoirs sont restés les mêmes, — les devoirs de l'état temporel et ecclésiastique, tels qu'ils existent séparément l'un en face de l'autre, au moyen âge, sont maintenant réunis. Les institutions communales forment deux grands groupes :

1° *Les institutions plus anciennes, déjà formulées au moyen âge*, de la milice, de l'administration judiciaire, de la justice pénale, de l'administration de la police et des corporations municipales. Elles ont principalement le caractère de constitutions communales de district. Il y faut ranger les emplois et les impôts les plus anciens, déjà développés au moyen âge. Ils reparaissent maintenant au premier rang, lorsque l'influence prépondérante du système d'administration de l'Église disparaît. La constitution de la milice peut, en outre, par son importance et pour des motifs spéciaux de l'exposé, prendre le dernier rang.

2° Les nouvelles institutions de l'*administration des communes locales*, dont l'importance indépendante ne date que de l'âge des Tudors : la constitution de la paroisse, l'administration des pauvres dans les villages, celle des routes et

quelques extensions qui déjà commencent à se produire dans ce siècle et n'acquièrent d'importance qu'au dix-neuvième seulement.

Dans ce système, devenu plus fixe à chaque génération, les anciennes et les nouvelles institutions, l'association de district et celle des communes, l'emploi et les impôts, se trouvent dans une union si intime, qu'il semble opportun de donner d'abord l'aperçu des circonscriptions, des fonctions et des impôts, puis d'y rattacher les institutions de la vie communale dans l'ordre ci-dessus indiqué.

I

CIRCONSCRIPTIONS ET FONCTIONS DU SELF-GOVERNMENT

Les circonscriptions et les fonctions du self-government résultent, dans leur réunion et leur ordre actuel, de la marche historique.

La division fondamentale est l'ancien *comté;* il y en a maintenant 40, après que les comtés palatins de Chester et de Durham ont été incorporés et que le comté de Monmouth, dans le pays de Galles, a été réuni à l'Angleterre. Il y faut ajouter les 12 comtés du pays de Galles.

Le comté, avant comme après, est la circonscription fondamentale pour la constitution juridique, pour les assises des juges ambulants, pour les fonctions de shérif, pour l'administration de la milice et de la police, sous l'autorité du lord-lieutenant,

Les *Hundreds*, centuries, la circonscription subordonnée du moyen âge ou les communes collectives pour l'administration de la milice et de la police, continuent à subsister daus leurs plus anciennes limites, et sont utilisées afin de réunir les juges de paix qui y sont établis à de petites sessions périodiques.

Le *Tithing*, la décurie, est l'association communale du moyen âge, reconnaissable à ce qu'il est établi pour elle un constable particulier. Elle sert encore toujours comme circonscription

inférieure pour l'administration de la police et de la milice. Pour les fonctions plus importantes de la commune locale, la paroisse, *parish*, est, au contraire, la commune à proprement parler active; elle ne correspond qu'accidentellement aux anciennes décuries. Au milieu de cette triple division se trouvent les *liberties*, c'est à dire des circonscriptions exceptionnelles pour l'administration de la justice et de la police. Elles sont en général coordonnées aux « hundreds, » avec un baillif ayant une commission spéciale pour les affaires du ressort du shérif. A ces « liberties », au sens le plus étendu, appartiennent aussi les corporations municipales, dans lesquelles l'administration de la justice et de la police se trouve organisée à la manière de l'administration des districts.

Les emplois de district et les emplois communaux sont, pour les circonscriptions, les suivants :

1° *La fonction de shérif;* le gouvernement du comté, âgé de plus de mille ans, forme maintenant un bureau subordonné aux cours royales pour les convocations, les exécutions, l'accomplissement des peines, le recouvrement des anciens émoluments judiciaires et des amendes. Elle a la présidence dans le tribunal du comté qui subsiste encore nominalement, avec préséance honorifique et diverses épaves de l'ancienne fonction de gouverneur. La fonction est remplie de cette manière annuellement par les plus grands propriétaires fonciers du comté.

2° *Le lord lieutenant*, le nouveau gouverneur du comté, fonction occupée par les plus respectables propriétaires fonciers du comté, en fait à vie, avec le pouvoir de nommer les officiers de milice et les commissaires administratifs de la milice (deputy-lieutenants), qui en majeure partie se confondent avec le personnel des juges de paix, tout comme le lord-lieutenant est généralement nommé premier juge de paix (custos rotulorum).

3° Les *juges de paix* (*justices of the peace*) reposent sur des commissions d'administration de la police, forment à proprement parler l'âme de l'administration de district et de la police avec des fonctions presque inamovibles comme magistrature d'instruction préalable, comme juge de police, comme instance

supérieure des communes, comme autorité dans l'administration de district, et comme tribunal criminel avec jury dans les sessions trimestrielles. A la fin du siècle, le nombre des juges de paix actifs des comtés comprenait, en Angleterre, 2,357 hommes, au pays de Galles, 305. (*Report from the committee of statutes*, 1796.)

4° Les *coroners*, se manifestant principalement dans les cas de mort extraordinaires, avec un jury du voisinage, est encore une fonction conférée à la manière du moyen âge par le vote de tous les francs tenanciers du comté.

5° Les *constables* qui, comme *high-constables* pour le « hundred, » et *petty constables* pour les anciens villages, occupent la position d'un bailli dans la police locale.

6° Les *inspecteurs de routes* (*surveyors of highways*).

7° Les *churchwardens* et les *overseers of the poor*.

8° Les bourgmestres, juges de paix, conseillers communaux, coroners et constables des villes d'après la constitution des *corporations*.

Déjà dans le courant du dix-huitième siècle, le nombre des personnes actives dans ces emplois communaux annuels doit avoir atteint 100,000. Il s'y ajoute de plus le service du jury dans les assises civiles, le service du grand et du petit jury dans les assises criminelles et les sessions trimestrielles des comtés et des villes, et des « coroners-juries ». Ajoutez-y aussi enfin le devoir pour l'individu de poursuivre le criminel et de témoigner, avec une base plus étendue dans le devoir de suivre la levée en masse (hue and crye). L'ensemble de ces rapports expose l'organisation communale sous le rapport de l'activité personnelle, côté auquel vient maintenant se joindre la sphère matérielle des impôts communaux.

II

SYSTÈME DES IMPOTS COMMUNAUX

Le *système des impôts communaux de cette époque* forme un tout fermement organisé qui se relie, d'une manière correspon-

dante, aux circonscriptions des districts et des communes ainsi qu'à leurs fonctions.

1° L'impôt du comté (*county rate*), acquiert sa forme définitive dans 12 George II, c. 28. Déjà les lois de Henri VIII avaient autorisé les sessions des juges de paix à décréter, par le moyen d'un impôt de district, l'argent nécessaire pour l'entretien des ponts et des prisons du comté. Par d'autres lois, ceci fut étendu aux frais des maisons de correction, à ceux du transport des vagabonds et à trois sortes de contributions pour l'entretien des détenus. Ces sept impôts, réunis, par la loi susdite, en un impôt judiciaire et de police du district, étendus encore par la suite à des buts analogues, étaient déjà levés, d'ailleurs, depuis le stat. 13 et 14, Car. II, c. 12, sur le pied de la taxe des pauvres. Ils atteignent à la fin du siècle un chiffre de 200,000 liv.

2° Les *borough-rate*, un impôt judiciaire et de police des villes, est décrété d'après les mêmes principes pour ces buts et d'autres analogues, dans les sessions trimestrielles urbaines, mais traditionnellement aussi pour bien d'autres besoins des corporations municipales.

3° Le *church-rate*, impôt ecclésiastique, est consenti d'après l'ancienne coutume par les assemblées communales (*vestries*), pour l'entretien des bâtiments religieux et les besoins du culte.

4° Le *poor-rate*, taxe des pauvres, est décrété périodiquement, d'après la loi d'Élisabeth, d'après les besoins, par les « churchwardens » et les inspecteurs des pauvres. Elle a, dans les années 1748-1750, atteint un rapport moyen de 730,000 livres; dans les années 1783-1785, il fut de 2,000,000 de livres.

5° Les impôts des rontes, *highway-rate*, vient compléter les services manuels et d'attelages, sur lesquels repose encore fondamentalement le devoir d'entretenir les routes, quoique déjà maintenant l'argent domine d'une manière déjà notable.

Outre cela, on lève des contributions pécuniaires pour les frais de milice, selon les lois de milice de l'époque, à peu près d'après les mêmes principes que les impôts de police du district. Les besoins croissants de la vie communale sont satisfaits

par la taxe des pauvres ou par des impôts additionnels spéciaux d'après le même principe. Par la pratique judiciaire, on établit d'une manière toujours plus fixe et plus égale la nature de ces impôts communaux comme impôts réels, qui doivent être levés sur la propriété réelle, visible et profitable dans la commune (*visible, profitable property in the Parish*) d'après leur contrat de bail ou de fermage. D'après un relevé postérieur d'un report de 1843, l'encaissement occupait annuellement un chiffre d'au moins 180,000 employés communaux. C'était indubitablement là un élément important pour entretenir vivace la conscience de la connexion dans l'association du voisinage, en même temps que de mettre devant les yeux, année par année, les prestations de la propriété foncière pour la vie commune. Il s'y ajoute encore une activité durable des associations de district pour l'encaissement des impôts fonciers de l'État et des *assessed-taxes*. Le montant total de l'imposition communale ne saurait plus, il est vrai, être établi, mais paraît avoir été comme aujourd'hui d'un cinquième du budget de l'État, avec des écarts au dessus et au dessous de ce chiffre, montant, à la fin du siècle, de 3 à 4 millions de livres sterling.

De la combinaison de ces emplois et de ces impôts communaux résulte ensuite la véritable vie des associations communales et des districts du dix-huitième siècle.

III

LES FONCTIONS DE SHÉRIF ET LE JURY CIVIL

L'*administration juridique du comté* a encore toujours un centre nominal dans la « county-court » du shérif. En réalité, presque toute la justice civile est administrée par les tribunaux royaux et les assises civiles, de telle sorte que la participation active du comté se restreint à la nomination, aux fontions de shérif et à la présentation des jurés aux assises civiles. Le shérif avait bien encore le pouvoir de traiter des plaintes personnelles jusqu'à 40 schellings et de décider avec les francs-tenan-

ciers venus au « county-court » comme justiciers. Mais on en faisait peu d'usage à cause des lacunes de la composition et de la procédure. Au fond, quant au principal, le « jury civil » du shérif était rabaissé à la position inférieure des tribunaux royaux pour les convocations, les exécutions et la formation du jury. Pour ces affaires courantes, il institue, pour la durée de son année de charge, un « undersheriff » qui le représente, dont l'office administratif forme le bureau central, duquel les affaires diverses particulières sont accomplies par les *bailiffs of hundreds*, à la place desquels, cependant, encore une fois, des serviteurs légaux (*bound-bailiffs*), engagés par contrat, soignent la plupart des affaires particulières. Il appartient pareillement au shérif d'installer les employés responsables de la prison du comté. Les fonctions de shérif signifient donc, principalement, un droit de nommer les employés inférieurs locaux du tribunal civil. Par la position spéciale et la nomination du shérif, ce mode de nomination et d'élection des jurés est indépendant des partis dominants au parlement.

La participation du comté par la composition du jury, pour les assises civiles des juges ambulants, est de beaucoup plus forte et plus pleine d'importance. Les listes originaires des jurés sont maintenant rédigées par les employés communaux locaux, 7 Will. III, c. 32; 3 George II, c. 25. Les longueurs de l'ancienne procédure, pour former les listes de service, sont quelque peu simplifiées par la pratique et par le stat. 3 George II, c. 25. La restauration avait essayé par 16 et 17 Car. II, c. 3, d'élever le cens des jurés civils de 40 schellings à 20 livres, mais en était revenu après trois ans. Par le stat. 4 et 5 Will. et Mar., le cens est maintenant fixé d'une manière permanente à 10 liv. (250 fr.) de rente foncière en « freehold » ou « copyhold »; par 3 George II, c. 25, on y assimile 20 liv. de revenu foncier en fermage de 500 ans ou à vie. Dans ces limites, le service du jury civil est régulièrement formé deux fois par an sur une liste choisie par le shérif.

Dans une série de villes, avaient été crées, sous Henri VIII, pour les besoins d'une justice locale, des *tribunaux civils plus*

nouveaux, d'après l'exemple de Londres. Au grand détriment de la procédure, cependant, généralement les tribunaux étaient en majorité mal composés, ils ne s'acquirent pas de confiance et tombèrent le plus souvent en désuétude. Une marche analogue fut le partage des restes nominaux des tribunaux patrimoniaux.

IV

ADMINISTRATION DE LA POLICE DE DISTRICT ET DES JUSTICES DE PAIX

Au sens le plus étendu, l'administration de la police du comté repose maintenant sur la concentration d'innombrables affaires dans la personne des juges de paix. Ils présentent la liaison entre la grande propriété et les devoirs professionnels personnels, une administration reposant toujours sur les lois, dans laquelle la justice et l'administration sont fondamentalement unies. En quelques traits leur position et la suivante :

1° Chaque juge de paix constitue la *magistrature d'instruction préalable*, pour toute espèce de crimes, de délits et d'infractions, à l'exception des cas de mort violente, qui sont du domaine des « coroners inquest. » Ils adressent aux *constables* sur les dénonciations prononcées un mandat d'arrêt ou de simple comparution Ils entendent la partie poursuivante, les témoins et l'accusé, et en tiennent des protocoles sommaires avec le greffier. Dans les cas moins graves, la loi les autorise à prononcer le jugement pénal sur ces faits (summary conviction); dans les cas plus graves ils renvoient l'affaire aux assises suivantes, ou aux sessions trimestrielles (commitment) à fin de la procédure criminelle ordinaire avec le grand et le petit jury.

2° Chaque juge de paix (seul ou avec un collègue) forme *la fonction de police judiciaire* pour la série, précédemment indiquée et innombrable, des petits cas d'affaires criminelles sommaires, qui dépassent de plus du décuple le nombre des cas pénaux devant le juge et le jury. La procédure est sous ce rapport essentielle-

ment celle de l'instruction préalable. Les cas pénaux de ce groupe sont d'abord les petites contraventions de police qui, dans la constitution judiciaire du continent, ont coutume de tomber en partage à un juge unique. Il s'y ajoute leurs fonctions en matière d'impôts comme juges d'instruction préalable et juges criminels qui, par la grande extension des impôts d'accise (excise), par les lois de douanes, les lois postales et les lois du timbre, acquièrent une certaine étendue. Ils ont aussi un droit étendu de décréter, dans l'ensemble de la police, de la mendicité, du vagabondage, de l'industrie, des mœurs, des brasseries et hôtelleries, des routes, de la chasse et de la pêche; police qui est administrée à la manière d'une « jurisdiction. » D'après les précédents des siècles antérieurs, la législation s'est chargée de la tâche difficile de se rendre d'abord évidents à elle-même ces points capitaux de la vie civile journalière, de voir ce que le législateur doit ordonner ou défendre, et, pour chaque cas ainsi formulé, de prononcer une peine sommaire, sur laquelle il est statué après avoir entendu l'accusé. Il s'y ajoute un système de la police du travail, tel qu'il est déterminé par le règlement des salaires, des rapports de service, d'apprentissage et des journaliers, sur pied des lois d'Élisabeth, ainsi que dans quelques autres cas encore d'une juridiction de police civile, qui sont nécessaires par suite du manque de tribunaux civils locaux. Tout cela avec appel aux sessions des juges de paix, et souvent en dernière instance aux cours royales.

3° Les sessions trimestrielles des juges de paix forment un *tribunal criminel* collectif, dans lequel un juge de paix jurisconsulte a la présidence, et procède avec un grand et un petit jury d'une manière analogue à celle du juge de la cour royale présidant aux assises ordinaires; les *sessions* se restreignent le plus souvent, néanmoins, aux cas moyens, comparables à la compétence des tribunaux correctionnels français.

4° Les juges de paix forment aussi l'*instance supérieure à l'administration des communes locales*, d'une manière fixée spécialement par la loi et répartie par elle :

1° *Les juges de paix isolément* agissent lorsqu'il s'agit de retenir le fonctionnaire communal aux devoirs de sa charge, et lorsqu'un intérêt privé opposé rend opportune la coopération d'un plus haut fonctionnaire, comme en cas d'occupation laborieuse des pauvres locaux, la confirmation des quotités d'impôts décrétées, la publication d'ordres pour le transport des pauvres (à leur domicile de secours), l'appel de parents à la sustentation de pauvres, etc. Dans la majorité de ces cas, ce sont deux juges de paix qui y coopèrent dans la forme d'une procédure juridique sommaire, sous l'instance supérieure des sessions trimestrielles.

2° Pour des affaires plus importantes de cette espèce, il s'est formé ensuite les *special sessions* comme une sorte d'instance moyenne, dont l'organisation périodique n'appartient qu'au dix-huitième siècle. Déjà les plus anciennes lois avaient prescrit la réunion de trois, quatre ou six juges de paix pour certaines affaires importantes. Pour la nomination des inspecteurs des pauvres, *tous* les juges de paix du « hundred » devaient être réunis, etc. Ainsi était donnée l'occasion d'une réunion périodique de tous les juges de paix établis dans le comté, qui se laissèrent alors employer conformément à ce but aussi pour entreprendre d'autres affaires judiciaires et administratives. On s'accordait, d'habitude, à choisir comme lieu de réunion la principale localité du district, on élisait un président, un *clerk to justices* et on déterminait l'ordre des affaires. La législation leur attribua de plus en plus d'affaires, spécialement la nomination et la confirmation des employés des communes locales, les discussions sur l'entretien des routes, la distribution des concessions de cabarets, de telle sorte que ces circonscriptions subordonnées deviennent un degré moyen important dans l'administration.

3° Les *sessions trimestrielles* qui, à des époques fixées légalement au moins quatre fois chaque année, réunissent tous les juges de paix, sont d'abord l'instance d'appel pour les jugements criminels d'un seul juge de paix et des petites sessions; l'instance supérieure pour les ordres des sessions spéciales et

des juges de paix en particulier. Mais en même temps ils forment aussi une autorité administrative de district pour de pareilles affaires, dont la direction immédiate devait tomber en partage à l'assemblée générale de district, savoir : le décrétement des « county rate, » l'établissement du comptable de la caisse de district, l'administration des prisons du comté et de la maison de correction, ainsi que des autres locaux judiciaires, 9 George III, c. 20; la publication de règlements de police relatifs aux prix des subsistances, aux salaires, etc., d'après le système du moyen âge, de règles pour les abattoirs, des instructions pour l'administration des prisons; les taxes de droits des constables, et d'autres employés du comté; la dispensation des concessions pour les négociants en blé, 5 Éliz. c. 12; pour les moulins à poudre, 12 George III, c. 61; pour les abattoirs, 26 George III, c. 71; l'enregistrement des chapelles de dissidents, 1 Will. et M., c. 18; l'établissement d'employés du contrôle et payeurs de l'administration des poids et mesures—une masse d'affaires, — qui s'appelle communément en pratique la *county business*.

Par les fonctions de juge de paix l'influence politique de tous ces pouvoirs est rattachée à la propriété foncière. Le cens du moyen âge de 40 liv. de rente foncière fut, par 5 George II, c. 18; 18 George II, c. 20, élevé à une rente foncière de 100 liv. en « freehold » ou « copyhold, » héréditaire ou à vie, ou au moins en fermage de vingt et un ans. Sont qualifiés sans aucun cens, les lords, leurs fils aînés et leurs héritiers, ainsi que les fils aînés et héritiers de personnes ayant 600 liv. de rente. A cette époque, dans laquelle les innombrables affaires juridiques et administratives de la justice de paix supposent déjà une certaine instruction, se forma aussi la coutume dans les familles les plus estimées, d'envoyer particulièrement le fils aîné, en renonçant à la pratique lucrative de l'agriculture et des affaires municipales, acquérir, à des écoles supérieures et aux universités, cette culture qui, par la pratique des fonctions de la justice de paix, conduit ensuite au parlement. Les juges de paix, ainsi qualifiés, n'ont plus besoin d'une assistance de

collègues jurisconsultes particuliers (quorum), et par suite de cela ce fut toujours davantage une règle de répéter tous les juges de paix élus dans la clause des « quorum, » c'est à dire de les nommer tous avec la plus haute qualification juridique, et de rendre ainsi surabondantes les nomiuations de jurisconsultes professionnels dans les commissions de paix.

Les fonctions des baillis des districts et des villages (constables) sont immédiatement subordonnées à ce personnel supérieur de l'administration de district. Comme bailli de district, le high constable est principalement appelé à exécuter les ordres des juges de paix, qui sont adressés à plusieurs constables inférieurs; aussi paraît-il aux sessions des juges de paix, afin de faire ses « presentments » selon l'ancienne coutume, et afin de donner des rapports. Les baillis locaux (petty constables), conservent bien leurs anciennes fonctions comme gardiens indépendants de la paix, avec un droit spécial de détention. L'accroissement de la sphère de l'administration des juges de paix rend ces constables de plus en plus les fonctionnaires exécuteurs des décrets, des ordres, des jugements des juges de paix en particulier et des sessions, auxquelles ils apparaissent régulièrement pour faire leurs « presentments » et leurs comptes rendus. Après la décadence de la « court leet », ils sont toujours plus régulièrement nommés et admis au serment par les sessions des juges de paix, et forment ainsi un emploi communal changeant le plus souvent annuellement parmi les plus pauvres membres de la commune. Tout ceci est complété par :

1° L'activité immédiate des classes moyennes comme jury de jugement aux assises criminelles et aux sessions trimestrielles.

2° Le jury d'accusation aux assises et aux sessions trimestrielles.

3° La participation de toute la population au devoir d'accusation et de témoignage, qui est maintenue par les juges de paix au moyen de cautions forcées contre ceux qui y sont obligés.

L'ensemble de l'administration de la justice criminelle et de la police est soumise, maintenant comme auparavant et par la

suite, au *contrôle et à la révision* des cours royales, qui dans la période précédente étaient dans une union encore plus étroite avec le conseil royal. Cette union avait cessé, lorsqu'à l'époque des Stuarts l'administration suprême prit la forme de conférences confidentielles de ministres (cabinet). Cette époque se convainquit d'autant plus des dangers d'une liaison de cette instance supérieure avec les affaires d'un conseil des ministres. Elles restèrent, sans éprouver de restriction, aux mains des autorités collégiales permanentes, et furent exercées d'une double manière : 1° par un droit d'évocation (writ of certiorari); 2° par un procès par mandat (mandamus). Par le premier, le « King's bench » peut se pourvoir, tant contre des actes d'instruction préalable, que contre des accusations, des jugements, des ordres; attirer à lui la décision, confirmer, casser, modifier. Le « mandamus » se rencontre comme complément, pour astreindre les juges de paix, en cas de déni de justice, dans comme hors des sessions, à remplir les obligations légales. La centralisation exagérée des affaires, dans une pareille instance suprême, ainsi que la tendance vers une plus grande indépendance de l'administration du comté, ont au dix-huitième siècle donné naissance à la législation, tendante à retrancher toujours davantage le « certiorari » et à déclarer la décision des sessions trimestrielles comme en dernier ressort, à l'exception des cas, ou des droits privés déterminés, ou des principes importants de droit public sont en jeu. Par cette *décentralisation*, l'administration des comtés est entrée dans la mesure admissible de l'indépendance déterminée par l'expérience.

NOTE SUR LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation de l'administration de la police n'est, sous sa forme actuelle, qu'une création du dix-huitième siècle. Tous les pouvoirs des juges de paix furent pendant des siècles une commission personnelle du roi, qui conservait le pouvoir de reprendre l'affaire déjà commencée au commissaire

et de la laisser terminer par ses employés ordinaires, c'est à dire par les autorités supérieures, « courts, » qui, dans l'intervalle, avaient obtenu toujours davantage le caractère d'autorités judiciaires permanentes. Ainsi naquit un droit d'évocation par « writ of certiorari, » tant contre les juges de paix en particulier que contre les sessions, tant contre des actes d'instruction préalable, que contre des jugements de première ou deuxième instance et contre les ordres. Cette instance supérieure avec un pouvoir concurrent était, en règle générale, le « king's bench, » dans certains cas la chancellerie, dans d'autres plus rares, la « court of common pleas. » Depuis le temps de la restauration commence d'abord d'une manière sporadique le retrait de ce moyen juridique. Par 12 Car. II, c. 23, 24, dans certains cas d'impôts le « certiorari » est enlevé. Par 3 et 4 Guill. et Mar. c. 12, tous les procès sur les routes doivent être jugés dans le comté et aucun « indictment » ni aucun « order » ne peut être évoqué par « certiorari. » Il en est pareillement, par 1 Anne, c. 18, des procès sur l'entretien des ponts. Mais lorsque le droit et le titre à la répartition tombe en question, la chose peut venir par avis au « king's bench, » 5 et 6 Guill. et Marc. c. 11. De cette manière la législation progresse en abrogeant en masse le « certiorari » dans l'administration des routes et des ponts, dans l'encaissement des impôts de district, et dans d'innombrables mesures de police. L'évocation fut rendue plus difficile, en général, par de fortes cautions judiciaires et d'autres prescriptions de forme, 8 et 9 Guill. III, c. 33, 5 Georg. II, c. 19, et des lois spéciales. Dans la majorité des lois postérieures, la défense du « certiorari » devient une clause permanente. Si l'on embrasse la forme de l'instance supérieure, telle qu'elle est ordonnée maintenant sous forme de tableaux dans l'ouvrage de H. Leeming et R. Cross, *General and Quarter sessions of the Peace*, 1858, pag. 314-443, la règle décisive porte : « judgment to be final and conclusive, » « no certiorari, » « adjudication to be final, » « order to be final, » etc. Les exceptions, par exemple, en cas de « bastardy, excise, high ways, poor, turnpike acts, etc., » montrent bientôt que l'instance doit rester ouverte aux cours royales, lorsque des droits de fortune privée, des droits fonciers et des principes généraux du droit public sont en jeu. Aussi, lorsqu'il est formellement enlevé, il est en cas de doute réservé à la « couronne » par conséquent à l'attorney general. Au contraire, il y a tendance à ce que tout ce qui est la matière d'un jugement *concret* doit être jugé en dernier ressort par les sessions trimestrielles.

En même temps que cette décentralisation se rencontre la formation des sessions trimestrielles et des sessions spéciales, comme *instances fixes* pour l'administration de district. Dès l'origine leurs rapports étaient autres. Toutes les affaires de justice de paix étaient réglées par une commission royale directe.

Quelques-unes de ces affaires étaient adressées à l'individu, d'autres à plusieurs, et sinon aux sessions. Les sessions forment donc une autorité particulière pour les circonstances les plus importantes, mais pas d'instance moyenne. Seulement dans quelques lois de la période précédente, qui, comme la police de l'industrie et du travail, forment un système connexe, les ses-

Digitized by Google

sions paraissent déjà l'instance supérieure pour la même question. Depuis la restauration, dans les lois l'appel de la sentence d'un seul juge de paix est de plus en plus généralement donné aux « general sessions » qui forment dans les affaires purement pénales l'appel régulier — contre les « orders » des juges de paix et des petites sessions, l'instance supérieure. Aujourd'hui encore prévaut la règle, expliquée historiquement, que cet appel n'existe pas naturellement, lorsqu'il n'est pas donné en termes exprès; tandis qu'au contraire le « certiorari » est accordé naturellement à la cour royale là où il n'a pas formellement été enlevé. Le rapport d'instances et la trop grande accumulation des affaires aux sessions trimestrielles occasionnent aussi la formation des « special sessions, » qui appartiennent aux lois et à la pratique du dix-huitième siècle, et forment une instance moyenne mieux proportionnée pour certaines branches de l'administration, comme spécialement l'administration des routes et plus tard l'organisation des concessions de cabarets fut, par une loi expresse, basée sur des sessions périodiques spéciales, « special sessions. »

La législation sur ce rapport d'instances est trop longue pour en donner le compte rendu, mais elle ne l'est pas pour l'application. L'examen cent fois répété de la question dans la législation eut le grand avantage, que l'on devait chaque fois se rendre compte « in concreto, » du point de savoir s'il s'agissait d'une importante question de principe, pour laquelle la décision de la cour royale devait rester ouverte. Et pour cela cette législation est plus importante en fait pour les questions de législation, que la grande littérature du continent sur la « centralisation et la décentralisation, » qui assez souvent ressemble à une philosophie de la misère de l'absolutisme.

Le *caractère politique* de la législation de police demeure, en outre, dans son ensemble, le même qu'il était devenu par en bas à l'époque d'Élisabeth. Par les besoins de la société de l'époque, il y eut encore beaucoup de nouveaux règlements et beaucoup de lois spéciales pour Londres et d'autres circonscriptions plus étroites. Le système de police criminelle, qui maintenant déjà embrassait des milliers de cas, devint plus doux dans l'ensemble, mais s'aggrava aussi dans une couple de domaines comme les contraventions de chasse.

V

LA CONSTITUTION DES VILLES

La *constitution administrative des « municipal corporations »* pour les villes se rattache d'abord au domaine précédent, parce qu'elle n'expose qu'une modification de la constitution des districts et de la police, tandis que l'administration des pauvres et

des ponts et chaussées est imposée aux diverses paroisses, et n'a pas de relation directe avec le bourgmestre et le conseil, avec les corporations proprement dites. Les villes anglaises forment maintenant d'une manière exclusive deux groupes dont les rapport légaux se pénètrent réciproquement.

1° Environ 200 villes d'Angleterre et du pays de Galles sont appelées, comme cercles électoraux municipaux particuliers, à envoyer des députés au parlement (parliamentary boroughs). Le nombre était fixé sous les Stuarts de telle façon, que 25 cities députaient 50 citizens, 172 boroughs 339 burgesses, et les cinq ports 16 barons. Environ la moitié de ces bourgs parlementaires avaient été, par le cours du temps, incorporés par une charte formelle et se rangeaient donc aussi dans la catégorie qui va suivre.

2° Environ 300 villages (municipal boroughs) ont obtenu depuis le temps de Henri VI, par des chartes d'incorporation techniques et des actes locaux, une organisation déterminée, en règle générale, avec un bourgmestre et un conseil. Il y faut aussi comprendre 19 villes, qui ont acquis le droit encore plus étendu d'un *county corporate*, qui ont donc comme comté indépendant et leur propre shériff, et leur coroner, et une milice urbaine séparée.

Après l'expulsion des Stuarts, il devint bientôt évident, qu'ils étaient les véritables adversaires des constitutions municipales. La manière de procéder des Stuarts, en cassant les constitutions municipales, fut déclarée illégale d'une voix unanime; mais le bill fondé sur ce fait fut rejeté par la Chambre des lords. Un bill pour le rétablissement des corporations, dans leurs anciennes libertés, ne parvint pas non plus à être voté. Londres s'était au moins procuré une reconnaissance légale, que son droit municipal ne pouvait pas être cassé par un *quo warranto;* les autres villes en restèrent essentiellement à l'ancien état; déjà le parlement covenantaire confirma les « select bodies. » Les décisions du parlement sur la validité des élections demeurèrent, avant comme après, tantôt partiales, tantôt dénuées de principes et vacillantes, et, par une nouvelle loi il fut prescrit aux shérifs

d'agir toujours d'après les dernières décisions de la Chambre des communes. On chercha désormais à satisfaire aux nombreux besoins locaux de l'administration municipale, non plus par des chartes de la couronne, mais par des actes locaux du parlement, dont on compte 11 sous Guillaume III, 10 sous Anne, 15 sous George Ier, 46 sous George II, et pas moins de 400 sous George III. L'attribution de nouveaux siéges parlementaires à des bourgs jusqu'ici non représentés a cessé, après que la dernière charte concédée par Charles II, à Newmark, eut excité une vive contradiction dans la Chambre des communes.

Toute l'organisation municipale était et demeura un entassement d'anomalies, qui ne se compensaient qu'occasionnellement. L'ancienne constitution municipale des corporations restreintes à l'administration de la police et l'ancienne fortune municipale, — la partie pesante et chère de l'administration des pauvres et des routes — se trouvaient entre les mains des paroisses qui en étaient totalement séparées; d'autres parties encore de la vie municipale étaient aux mains de *commissions* ou *trusts* spécialement formées. Une *partie* des villes représentées au parlement avaient été, par des chartes d'incorporation, dotées d'une constitution formulée, une autre partie encore sur la base de la « court-leet » du moyen âge, tombée en décadence dans l'intervalle. Une *partie* des villes incorporées étaient représentées au parlement, les autres ne l'étaient pas; les villages les *plus petits*, tout à fait en décadence, étaient représentés par deux députés comme le plus grand comté; quelques villes déjà maintenant importantes étaient complétement sans représentation. C'étaient là, en dernière analyse, des suites visibles de la représentation des villes accumulées sans plan et plus de dix fois trop considérables. La suite inévitable fut la subordination des intérêts locaux véritables aux intérêts des partis parlementaires, et, à l'époque de George III, l'extension systématique d'un système de corruption à l'ensemble des élections de ces petits corps électoraux rabougris. La classe gouvernante était et demeure obligée de transformer et de gâter la vie interne

de ces associations municipales, pour acquérir au parlement la valeur qui lui revenait réellement, d'après la mesure de ses prestations personnelles et de ses charges en matière d'impôt. L'élément démoralisateur du système de corruption réagit dans cet état de choses davantage sur les pauvres classes moyennes des *rotten boroughs*, et laissa au dix-neuvième siècle le plus difficile problème dans la réforme.

VI

LA CONSTITUTION DE LA MILICE DES COMTÉS ET L'ARMÉE PERMANENTE

La constitution de la milice subsiste, jusqu'au milieu du dix-huitième siècle, sur la base et dans l'esprit de la législation de Charles II, comme l'armement des classes propriétaires tant vers le haut que vers le bas. La milice était occasionnellement passée en revue et exercée à de courts intervalles. On la trouvait cependant coûteuse et gênante pour le commerce du pays, et on se négligea au point que, lors de l'incursion du prétendant, le pays sembla presque sans défense contre une surprise. Aussi, après avoir traversé cette panique, la nonchalance antérieure reparut. A l'exception de la milice urbaine de Londres, les revues sommeillèrent de nouveau ainsi que les exercices, jusqu'en l'année 1756, où le souci d'une invasion conduisit à la résolution de former une milice nationale moins nombreuse et plus aguerrie. La nouvelle loi de la milice, 30 George II, règle le montant des compagnies à 30,740 hommes, répartis entre les comtés en groupes de 240 à 16,000 hommes, au pays de Galles de 80 à 360 hommes. Les « counties » municipaux sont incorporés à leurs comtés respectifs. Déjà dans 2 George III, suit une nouvelle rédaction de la loi, et après beaucoup de lois ajoutées, une nouvelle consolidation dans 26 George III. c. 107, forme sous laquelle la milice a duré ensuite jusqu'en 1802, occasionnellement renforcée par un corps de volontaires, que l'on commença, à dater de 1780, à ajouter aux régiments de

milice. En 1796, une invasion dont on était menacée par la France occasionna la naissance d'une « supplementary militia, » afin de réunir, d'après le système de la loi de la milice, le double des compagnies. La milice ainsi organisée était et demeura défectueuse pour une application immédiate en campagne, elle était néanmoins encore toujours si nombreuse, et l'armée permanente était si peu considérable, que matériellement et moralement on pouvait considérer les deux éléments comme se balançant l'un l'autre. Les places d'officier sont réglées hiérarchiquement comme emplois honorifiques gratuits, d'après un cens spécial qui comporte pour les « deputy lieutenants », normalement 200 liv. de rente foncière, pour le colonel 1,000 liv. et en descendant jusqu'à l'enseigne 20 liv. de rente foncière ou 500 liv. de fortune mobilière. Les compagnies réunies au moyen du tirage au sort et par remplacement, et les cadres de sous-officiers réunis par des appointements et des primes devaient paraître d'autant plus défectueux. Comme les honneurs municipaux montraient moins d'intérêt pour le service, le corps d'officiers, très nombreux, se composait principalement de « landed gentry, » et très communément il se rattachait aussi aux fonctions de justice de paix une position de « deputy lieutenant » et un haut grade d'officier dans la milice. Comme tout système de défense nationale, cette milice a au moins rempli la mission de maintenir en vigueur un certain sens et un certain intérêt militaire, et ici principalement dans les hautes classes, dans lesquelles le courage personnel et le bon armement pouvaient remplacer, en partie, le manque d'instruction technique et de discipline. Malgré tous ses défauts, cette force militaire était encore suffisante pour maintenir l'ordre intérieur du pays en cas de nécessité, bien qu'impropre à l'application immédiate à la guerre.

La position de la puissance de l'Angleterre et de ses colonies nécessitaient, assurément, à côté de cela le maintien d'une *armée permanente* qui, dans le courant du dix-huitième siècle, s'augmente lentement mais continuellement. Sous George Ier, en 1717, son chiffre avait atteint 16,000 hommes,

il s'accrut d'une manière plus importante pendant la guerre de Sept ans et la guerre d'Amérique. Après sa fin, on garda encore, dans la Grande Bretagne et en Irlande, 40,000 hommes, qui s'augmentèrent par les guerres avec la France en une armée respectable. Malgré cela la classe gouvernante maintint fixement le principe de la « déclaration des droits », d'après lequel le maintien d'une armée permanente en temps de paix doit être une contradiction aux droits fondamentaux constitutionnels, qui sont accordés maintenant depuis l'inauguration de Guillaume III, chaque année, par un « mutiny act. » Au début de chaque « mutiny bill », par une réserve prudente, l'existence de l'armée permanente est déclarée un état de choses exceptionnel nécessité temporairement par les circonstances extérieures; par la durée annuelle du « mutiny act », le parlement conserve toujours en mains le pouvoir formel du licenciement. La « gentry » crut encore empêcher d'une manière plus efficace le retour des tentatives des Stuarts, en ôtant au corps d'officiers de l'armée, par une modification générale, le caractère de fonctionnaires purement militaires. La patente d'officier acquit de nouveau, par le système d'achat des places, un caractère voisin des fonctions honorifiques des classes, et en même temps on veillait, par un système hiérarchique, à ce que ce système d'achat fût facilité par l'aîné comme honorable occupation des cadets. Déjà, d'après un règlement de 1763, ces prix d'achat étaient fixés de 450 à 840 liv. pour les places d'enseigne, en augmentant de 4,500 à 6,000 liv. pour le lieutenant-colonel. Institution presque incompréhensible pour le continent, qui découlait néanmoins logiquement de l'habitude des classes supérieures d'acheter leur rang et leurs fonctions dans l'État par des sacrifices personnels et pécuniaires, et qui maintint en réalité le corps d'officiers dans un sentiment homogène à celui des classes gouvernantes.

Comme élément véritable de la force nationale se trouvait, en face de ce système artificiellement composé, une *puissance navale,* qui prend enfin, au dix-huitième siècle, par l'étendue et la valeur, la position que réclame la nature spéciale du pays.

Dans cette constitution normale de la défense de l'Angleterre, se retrouvent aussi les principes régulateurs de la constitution de l'armée, telle que les constitutions développées du continent la possèdent pour leur force nationale.

NOTE SUR LA MILICE

Les lois de milice du dix-huitième siècle offrent un détail monotone de décisions qui, dans la loi postérieure, sont le plus souvent rapportées dans les mêmes termes que dans la loi antérieure. D'après 2 Georg. III, c. 1, 26 Georg. III, c. 107, le lord lieutenant nomme 20 ou plus de députés lieutenants avec un cens de 200 liv. en «freehold,» pour les moindres comtés, 1502. Il nomme ensuite les colonels ayant un cens de 1,000 liv., du double de la somme comme espérance héréditaire. Le cens du lieutenant colonel est 600 liv , celui du major ou capitaine 200 liv. (ou un héritage de 400 liv , ou fils cadet d'un propriétaire ayant 600 liv.). Un lieutenant ayant 50 liv., et en fortune mobilière 1,000 liv. ou 2,000 des deux ensemble ; ou le fils d'un propriétaire décédé ayant eu 600 liv., l'enseigne 50 liv. et une fortune mobilière de 500 liv., etc. Les terres doivent au moins pour moitié être situées dans le même comté. Des officiers en non-activité peuvent percevoir la demi-solde. L'officier reçoit pendant le temps d'exercice la solde accoutumée de l'armée, l'officier de l'état-major cependant seulement celle de capitaine. — Pour les services militaires, à l'époque d'une rébellion ou d'une invasion, des personnes n'ayant pas le cens legal peuvent aussi être nommées jusqu'au grade de capitaine, et, selon les circonstances, promus jusqu'au grade de lieutenant colonel. Dans la formation des conseils de guerre, les officiers de l'armée ne peuvent pas juger le soldat de milice, et réciproquement. Comme adjudants, on peut nommer des officiers de l'armée qui conservent leur rang; ils peuvent aussi obtenir une place de lieutenant sans le cens légal. Leur principale affaire est l'instruction des officiers et des compagnies aux exercices annuels, la surveillance de la matricule, et des armements. Les sergents étaient pris au début dans l'armée permanente.—Le recrutement a lieu périodiquement par ballotage. Les pairs, les officiers, sous-officiers et soldats de l'armée permanente, les ecclésiastiques, les constables, le personnel de bureau des procureurs, les apprentis, les matelots, les membres de certaines corporations privilégiées et des « pauvres gens » qui ont plus d'un enfant en légitime mariage, sont exemptés du service de la milice. Les quakers doivent payer un substituant, les personnes qui sont incapables corporellement ou au dessous de la taille légale, sont, lorsque le sort les a prises, laissées exemptes pour autant qu'elles *aient moins de* 100 *liv.* Les lacunes qui se produisent sont complétées par un

tirage supplémentaire. On exige, au moyen d'amendes sommaires, le service ou la fourniture d'un remplaçant. La composition des régiments, de bataillons et de compagnies est fixée par la loi, ainsi que la formation de l'état-major et les époques d'exercice. La milice appelée sous les armes est soumise aux lois de la guerre, et obtient la solde usuelle de l'armée permanente. Pour l'administration courante, le lord lieutenant tient avec ses «deputy lieutenants» un meeting général dans le comté. Dans les circonscriptions inférieures, les «deputy lieutenants» de ces lieux tiennent des subdivisions (meetings). Le groupement et la marche des affaires est partout imitée de celle des juges de paix. Les « deputy lieutenants » et les juges de paix se complètent réciproquement dans les fonctions de l'autorité, où il s'agit, pour l'administration de la milice, de connaître des amendes sommaires, de l'établissement des listes, des logements, des attelages, etc. La principale masse des clauses, qui doit être donnée dans la constitution communale actuelle, paraît déjà dans les lois de milice du dix-huitième siècle.

La milice, d'après ce système, est devenue encore une fois vivante dans *la période des guerres avec la France*. En 1793 et 1796, on établit aussi une « supplementary militia » pour l'augmentation des compagnies. Il se montra cependant par la suite que l'inclination des hautes classes les portait plutôt à former des corps de « milice libres. » La première loi à cet égard, 34 Georg. III, c. 31, assure au volontaire qui entre dans un corps, sous des officiers qui ont reçu une commission du roi ou du lord lieutenant, la solde des troupes de ligne, en cas de mobilisation ou en cas de levée pour la répression d'une révolte ou d'un tumulte. Celui qui s'enrôle ainsi doit être libéré du service ordinaire de la milice ; mais durant la convocation il doit être soumis au droit de la guerre, et à un conseil de guerre formé des officiers du corps de volontaires. Les officiers doivent avoir un droit à la demi-solde, les sous-officiers aux invalides, s'ils le deviennent dans le service actif. Quatre ans plus tard parut la première loi 38 Georg. III, c. 51, pour la création de corps libres à cheval, « yeomanry, cavalry, » pareillement sous des officiers à nommer par le lord lieutenant. Il se trouva pour cela des gentlemen et des fermiers aisés en grand nombre, qui se montèrent et s'équipèrent en majeure partie à leurs frais, obtinrent dans le service ordinaire la solde habituelle, et pendant le temps de l'exercice le logement nécessaire. Toute la milice supplémentaire, ainsi que les corps de volontaires maintenaient en outre les rapports de la force armée avec la propriété, les commissions de tous les officiers sont données par le lord lieutenant ; à l'époque où la France menaçait d'une invasion, d'importantes divisions de volontaires furent formées et armées par de grands propriétaires et à leurs frais. La milice supplémentaire organisée d'après la loi de 1796 fut réellement mobilisée au printemps de 1798. L'ensemble de la milice servit bientôt de matière de recrutement pour l'armée permanente, qui fut accordé par résolutions parlementaires sous certaines conditions.

Tout le système de la constitution défensive de l'Angleterre est, on ne saurait le méconnaître *anormal et necessité par la situation du pays ;* bien que

les anomalies s'y compensent de bien des manières. 1° La position anormale de l'armée permanente avec son système de recrutement, ses achats de grades d'officier, et son « mutiny act » annuel n'est applicable qu'à un pays qui emploie ses troupes à un service colonial éloigné, et n'est obligé qu'à de longs intervalles, de prendre parti aux luttes actives dans le concert européen. 2° La milice, qui ailleurs serait sans importance sous cette forme, conserva dans son corps d'officiers, encore toujours des éléments militaires, parce que les colonies et les possessions des Indes orientales de la « gentry » anglaise offraient un terrain suffisant pour le service militaire pratique, sur lequel pouvaient même se former d'importantes capacités militaires. Tandis que la situation du pays aurait aisément conduit à l'affaiblissement et au retour, dans des circonstances trop pacifiques, de l'époque anglo-saxonne, l'activité militaire s'est ici maintenue de nouveau dans la *classe gouvernante*, qui maintint aussi par l'achat des places dans l'armée, ce lien artificiel entre la propriété et les fonctions militaires. 3° Les conditions normales d'un système de défense, dont aucune nation ne saurait se passer finalement, se retrouvent dans la puissance maritime, rattachée même avec un système très violent de conscription. Il est naturel que dans les rapports complétement différents du continent, on considère exclusivement tantôt l'une, tantôt l'autre de ses faces.

VII

LA CONSTITUTION DES PAROISSES ET LA POSITION DE L'ÉGLISE

La constitution des paroisses au dix-huitième siècle se rattache, comme base première de l'organisation communale, aux institutions jusqu'ici destinées aux plus grandes circonscriptions.

Les « churchwardens » et les fonctionnaires leurs voisins, les taxes ecclésiastiques dans leurs concessions périodiques par les assemblées communales, l'instance supérieure des « courts » ecclésiastiques, persistent de l'ancienne manière. La moindre indépendance des classes moyennes depuis l'époque de la restauration, la forte prépondérance de la « gentry », les fonctions de la justice de paix, de l'administration des comtés, n'agissent cependant pas, en somme, d'une manière favorable sur la vie communale locale. Dans une triple direction, les comités communaux permanents, « select vestries, » rempla-

cent de plus en plus fréquemment les véritables assemblées communales.

1. Les comités nés de la coutume, qui ne se composent plus que des « churchwardens » sortis de charge et des inspecteurs pauvres, ou se complètent par voie de cooptation, sont reconnus par la pratique judiciaire comme « bonnes coutumes» et comme représentants légitimes de la commune.

2. Par des *actes locaux et personnels,* on forme fréquemment des « select vestries », spécialement pour des paroisses particulières d'après des modèles analogues, comme 2 Geo. II, c. 11, pour Spittlefields, d'après lequel le « select vestry » doit se composer du pasteur, des « churchwarders, » des inspecteurs des pauvres, et des personnes qui ont une fois rempli l'une de ces fonctions ou payé l'amende pour les décliner, tant qu'elles restent « householders » dans la paroisse, et paient la taxe des pauvres. De pareilles lois locales pour les paroisses dans et autour de Londres devinrent ensuite de nouveau le modèle pour d'autres actes locaux.

3. Souvent par des lois spéciales sur la *réédification d'églises,* on introduisit des « select vestries » de manière à ce qu'ils forment une commission permanente de la commune religieuse, dans les buts purement religieux, séparés de l'ancienne liaison avec des buts temporels; par 10 Anne c. 11, la commission fut autorisée à bâtir, avec l'assentiment de l'évêque, cinquante nouvelles églises dans et auprès de Londres, à nommer, selon le nombre d'habitants aisés dans chaque paroisse, un « select vestry » qui doit plus tard s'augmenter par cooptation; système, qui, ensuite, au dix-neuvième siècle, va plus loin, en séparant plus complétement les rapports purement religieux des autres.

Ces séparations servent en général à un affranchissement de la vie communale locale, qui, en moyenne, ressemble à la situation des corporations municipales. Les *Reports on select and others vestries,* 1830, n°s 25, 215, donnent un relevé de la situation dans une série de paroisses.

La position de l'Église officielle au dix-huitième siècle ne

peut être embrassée qu'accessoirement dans les institutions du « self-government », car elle se rattache à l'État seulement dans le degré inférieur de la hiérarchie (les fonctions de pasteur), et ensuite de nouveau dans le degré le plus élevé de son gouvernement (les fonctions d'évêque comme partie de la chambre haute), de certains comités du conseil d'État et de certaines commissions d'administration publique. Les degrés intermédiaires conservent en général un caractère indépendant dans l'esprit de l'ancienne constitution ecclésiastique. La discipline religieuse intérieure est demeurée, après l'abrogation de la « high commission court », du ressort des archevêques et évêques.

L'Église officielle n'a que très lentement conclu, dans le courant du dix-huitième siècle, sa paix avec l'État parlementaire. On ne saurait méconnaître qu'elle n'ait couru, dans les guerres civiles du dix-septième siècle, le danger de devenir un instrument des changements des partis parlementaires. C'est pourquoi elle avait, avec les théories du « pouvoir absolu », pris un parti si énergique pour les Stuarts; mais elle fut souvent blessée, et enfin tellement lésée et trompée par Jacques II, qu'elle se joignit même au parti de la résistance. La seconde révolution doublait le danger de sa soumission aux changements de gouvernement des partis parlementaires : de là la longue et hargneuse résistance contre le nouvel ordre de choses, dans lequel l'opinion d'opposition et même le jacobinisme de la majorité du clergé des paroisses dura une génération, et même dans une sphère un peu plus restreinte, encore une seconde génération. Petit à petit elle retrouve cependant aussi sa position dans l'état parlementaire par les circonstances suivantes :

1. *La propriété ecclésiastique*, avec le droit du « freehold », est protégée et maintenue par le gouvernement parlementaire; elle représente encore toujours les revenus d'un royaume continental, et sert, en Angleterre, à maintenir la dignité nécessaire à l'Église à côté d'une classe gouvernementale très riche ayant aussi la propriété foncière.

2. *La permanence de la hiérarchie autoritaire* est maintenue par la notion de « sole corporation, » et sert, ainsi que l'incorporation fixe des universités, à éloigner l'influence des partis parlementaires des fonctions ecclésiastiques. Le droit étendu de patronat des lords et gentlemen, des chapitres, universités et autres corporations, agit dans le même sens par ses résultats.

3. L'Église établie demeure encore toujours une importante *juridiction ecclésiastique,* qui, en cas de collisions, est soumise, en dernière instance, il est vrai, à la décision de l'autorité publique, mais qui s'étend avec beaucoup de droits autoritaires jusque sur les *dissenters.* Il en est de même des pouvoirs administratifs de l'évêché sur le clergé inférieur.

4. La croyance à l'Église établie demeure *la condition préalable des fonctions parlementaires et autoritaires.* Le système profondément conçu des actes du Test, 25. Car. II, c. 2, a étendu pendant presque un siècle et demi le pacte conclu entre l'Église et l'État, les fonctions autoritaires, et la classe gouvernante, sur tout ce, sur quoi repose dans l'Etat l'influence politique (bear any office, civil or military, or receive pay, salary, fee, or wages by patent or grant, etc.). D'autre part, la propriété ecclésiastique demeure complétement soumise aux charges communales, le clergé est un membre vivant du « vestry », un fort élément des commissions de paix et de la chambre des lords, il gagne petit à petit la sympathie et l'intelligence de la classe gouvernante dans le gouvernement parlementaire.

Le tout donne l'image d'un rapport de réciprocité profondément noué entre l'Église et l'État, entre le clergé et la classe gouvernante, dans lequel l'Église conserve l'essentiel de sa constitution : l'indépendance de l'enseignement, sous des conditions particulières. D'autre part, la classe gouvernante a si parfaitement compris le poids de cette alliance pour sa position par en bas, que la protection de cette situation fut et demeura la panacée du parti tory. La force du système était du côté politique, et par cela même une base fondamentale pour la prépondérance des classes gouvernantes et la possibilité d'un

gouvernement de parti parlementaire, — le tout assurément aux dépens de l'efficacité ecclésiastique dans l'enseignement et le soin des âmes, et avec une certaine réaction débilitante sur l'éducation populaire, et surtout sur la vie intellectuelle de la nation. Par cela précisément le méthodisme du dix-huitième siècle se développe plutôt sous le rapport du sentiment; tandis que les anciennes sectes nées de la contradiction envers l'Église établie des Stuarts retombent dans un séparatisme assez dépourvu d'influence.

D'une manière analogue les grandes communautés des *juristes* professionnels sont assurées par une organisation déterminée, scientifique sous forme de corporation, mais en tout cas incapable d'être dominée contre l'influence du gouvernement des partis parlementaires.

VIII

L'ADMINISTRATION PAROISSIALE DES PAUVRES

L'administration des pauvres de la paroisse, avec ses inspecteurs et sa taxe des pauvres, demeure durant ce siècle l'élément le plus vivant de la commune, encore toujours réglé par la loi des pauvres d'Élisabeth. Le traitement égoïste du droit de résidence et le système d'expulsion introduit par la restauration, 13 et 14 Car. c. 12, est continué par 1 Jac. II, c. 17, et déclaré durable par 12 Anne, c. 18. Cette loi ainsi que la majorité des lois complémentaires, 3 et 4 Guill. et Marie, c. 11 (manière de compter les 40 jours), 8 et 9 Guill. III, c. 30 (les certificats d'origine), 9 et 10 Guill. c. 11; 2 Anne c. 6; 5 Georg. I, c. 8; 3 Georg. II, c. 29; 6 Georg. II, c. 31; 21 Georg. II, c. 10; 31 Georg. II, c. 11; 20 Georg. II, c. 36 s'occupent principalement du « settlement et removal, » des difficultés d'un droit d'établissement toujours plus rigoureux et toujours plus restreint. Le stat. 9 Georg. I, c. 7, restreint les droits des juges de paix à décréter l'assistance d'un pauvre, et

tente d'établir à titre d'essai un système de louage et d'occupation dans des maisons des pauvres particulières.

Pour la taxe des pauvres, 17 Georg. II, c. 3, on ordonne la publication de la liste des taxations après la confirmation par les juges de paix, par 17 Georg. c. 38, l'établissement des comptes par les inspecteurs des pauvres, et leur publication à fin de vérification par les imposés. En 1750, on évaluait les frais d'entretien des pauvres environ à 700,000 liv., en 1776, à 1,500,000 liv., en 1783-85 à 2,000,000 liv., en 1801 à 4,000,000 liv.

Cet accroissement de la charge communale et de nombreuses plaintes de l'administration occasionnèrent ensuite, vers la fin du siècle, les célèbres « Gilbert's act », 22 Georg. III, c. 83, qui introduisent des principes essentiellement nouveaux de l'administration des pauvres, dans les communes qui admettent les actes par une résolution des deux tiers de leurs membres imposables. Ils séparent la levée de la taxe de l'administration courante, et l'on établit pour cette dernière un système de *guardians* rémunérés. Plusieurs paroisses peuvent s'unir en une *union of parishes*, pour une administration commune des pauvres; il s'y rattache l'érection d'une maison de travail (workhouse) particulier, avec des prescriptions spéciales pour l'administration et la visite des maisons de travail, surtout avec la tendance de remplacer par une « occupation laborieuse » les aumônes en argent. Par 31 Georg. III, c. 110, enfin on abroge aussi, comme adoucissement, le système d'expulsion, la plus mauvaise clause de la loi de la restauration : personne ne doit plus être expulsé sur de simples motifs de probabilité, mais seulement lorsqu'il est actuellement déjà tombé à la charge de la paroisse.

IX

LES INSTITUTIONS SANITAIRES LOCALES ET LES RÈGLEMENTS SUR LES BATISSES

Dans bien des endroits, il y a eu dans ce siècle une extension des fonctions de la commune, sur pied de la taxe des pauvres, à des institutions de bien-être, en particulier de santé publique et à une police des constructions. L'ordre économique constant du dix-huitième siècle et la maturité hâtive de la législation des Tudors rendirent encore inutile une législation complète sur cette matière, dans laquelle l'Angleterre semble pour la première fois demeurer en retard des institutions de prévoyance du continent. L'ancien système de la conservation de la paix n'était pas calculé pour ces buts positifs de la vie communale. Les lois des Tudors, qui pour leur époque avaient fourni le nécessaire, avaient cependant, au sens du self-government anglais, posé partout des pouvoirs déterminés à l'autorité, et des buts précis aux impôts communaux, qui ne suffisaient plus à de nouveaux besoins. La législation parlementaire servit désormais à cet égard par un nombre exagéré d'actes locaux et spéciaux. A Londres d'anciennes « commissions of sewers » contenaient déjà quelques règlements pour la propreté des rues. A notre époque, suit une longue série de lois locales dans le but d'assurer le nettoyement des rues et leur éclairage. Dans de très nombreuses villes de province aussi, on satisfit aux plus instantes réclamations d'une police des foyers et des bâtisses, du pavage, du nettoyement des rues, de l'épuisement des eaux, de l'éclairage, des veilles de nuit, des embellissements. Sous Georg. III, spécialement il faut compter jusqu'à 400 actes locaux principalement dans cette direction, actes qui s'étendent au besoin sur des paroisses non municipales. Parmi les ordonnances sur la police des bâtisses qui furent publiées, depuis l'époque de la reine Anne, pour Londres, celle de 1774, « Robert

Taylor's act, » 14 Georg. II, c. 78, a acquis une certaine célébrité. De pareilles lois devinrent ensuite de nouveau le modèle d'autres lois locales, dans lesquelles s'amoncelèrent peu à peu une série infinie de clauses se répétant encore toujours mot à mot, jusqu'à ce qu'elles en deviennent fastidieuses. La base économique de ces nouvelles institutions était régulièrement un impôt local d'après les principes du « poor rate. » Pour l'accomplissement de ces fonctions on formait des curateurs, des « special trusts », des « commissioners, » et d'autres emplois sous des noms analogues, qui, dans les villes, séparés souvent de l'administration de police de la ville (corporation), existaient dans les autres paroisses fréquemment tout à fait séparés des employés ordinaires de la paroisse. L'instance supérieure pour les questions d'impôt et d'administration des charges, pour les réclamations et les exécutions forcées, était formée par les juges de paix de la manière usuelle. La participation des contribuables à de pareilles administrations et à de semblables contrôles des dépenses était organisée d'une manière défectueuse. L'image des « select vestries » et des corporations municipales a exercé en outre son influence d'une manière prépondérante dans le sens d'une restriction des droits de participation. Seulement au dix-neuvième siècle, les besoins de la nouvelle société ont amené la consolidation de ces institutions locales.

X

L'ADMINISTRATION DES PONTS ET CHAUSSÉES

L'administration des ponts et chaussées de la paroisse clôture la série de ces institutions communales locales. Elle repose encore toujours sur les bases de la législation des Tudors avec ses inspecteurs des routes, ses corvées manuelles et d'attelages, ses taxes auxiliaires pour les routes, sous le contrôle en instance supérieure des juges de paix (1). La législation s'est, durant long-

(1) La législation des routes à cette époque roule encore toujours, au début

temps, restreinte à n'en modifier que certains points isolés dans le sens de l'époque. Par 3 et 4 Guill. et Marie, c. 12, le droit de nommer les inspecteurs des routes est transféré aux juges de paix, à la place du droit communal d'élection antérieur. Les décisions des sessions des juges de paix sont libérées de l'instance supérieure des cours royales (certiorari). L'impôt complémentaire est déjà, dans cette loi, abandonné à la discrétion des sessions trimestrielles, mais cependant avec un

et à la fin, autour du stat. 3 et 4 Will. et Mar. c. 12 et 13. Georg. III, c. 78. D'après la première loi, le 26 décembre, les employés de la paroisse doivent se réunir avec les habitants et dresser une liste des personnes ayant 10 liv. de rente foncière, ou 100 liv. de fortune ou 30 liv. de revenu, éventuellement une liste des personnes les plus aisées en particulier, qui doit être donnée à deux juges de paix dans une session spéciale et sur laquelle ensuite les juges de paix nomment les « surveyors. » Cette extension des pouvoirs des juges de paix caractérise également les déterminations suivantes : tous procès sur les routes doivent être décidés dans le comté, aucun « indictment » ni aucun ordre ne peut être évoqué par « certiorari, » « mais lorsque le droit ou le titre de l'entretien est mis en question, » la chose peut être renvoyée par référé au « king's bench » (5 et 6 Will. et Mar. c. 11). Le « surveyor » doit, tous les quatre mois, inspecter les routes et donner un avis sous serment de leur état. Tous les quatre mois, les juges de paix doivent, dans leur division, tenir une session spéciale pour les routes et y recevoir les « presentments » des « surveyors » ainsi que leurs comptes. Sur le serment du « surveyor » ils peuvent faire lever l'argent dépensé en décrétant une taxe. Dans les sessions trimestrielles, ils peuvent décréter des contributions pécuniaires de tous les habitants, propriétaires et « occupiers » de pièces de terre et de fortune mobilière, *pour autant qu'il ait coutume d'être imposé pour la taxe des pauvres*, mais pas au dessus de 6 deniers par livre. Les sessions peuvent aussi déterminer par leurs ordres spécialement la manière de lever, de dépenser et de rendre compte de la taxe. D'après 1 Georg. 1, c. 52, il y a un appel des sessions spéciales aux sessions générales.

L'ordonnance consolidée sur les routes de 1773 ne contient pas de principes administratifs vraiment nouveaux. Il s'y agit principalement de rendre accessibles aux juges de paix et aux employés locaux les prescriptions en vigueur. Le système des prestations en nature devait demeurer encore en règle, les prestations pécuniaires complémentaires étaient cependant inévitables, et la législation expérimentale à cet égard était variable, et parfois même contradictoire. « Burn's *Justice* » se plaint pour ce motif, dans les premières éditions, de la confusion extraordinaire de ce titre, à cause de la masse des anciennes lois, qui sont modifiées cinq, six fois ou davantage encore par les lois postérieures.

maximum de 2 1/2 p. c. du revenu soumis à la taxe des pauvres. Seulement en 1773, suit de nouveau une ordonnance codifiée sur les routes, 13 Georg. III, c. 70, qui conserve encore le système des corvées manuelles et d'attelages, mais fixe cependant déjà des taxes modérées pour le rachat des services en nature. Le coût matériel de la construction des routes est levé par une taxe des routes, qui doit être décrétée par les petites sessions de district des juges de paix, et lorsque les services en nature ne suffisent pas, les inspecteurs des routes peuvent, avec l'assentiment des sessions trimestrielles, décréter un impôt auxiliaire jusqu'à un maximum de 3 3/4 p. c. du revenu réel. On trouve un compte de l'année 1814 duquel il résulte que la valeur des services en nature est évaluée à 551,241 liv.; les services compensés à prix d'argent à 287,059 l., pour les routes à 621,504 liv. Une proportion analogue existait sans doute dès la fin du dix-huitième siècle.

Le besoin local de *chaussées artificielles* fut réglé par des actes locaux, qui investirent un curatoire (turn-pike trust) de juges de paix et d'autres, des droits d'expropriation nécessaires, des pouvoirs administratifs, de l'autorité sur leurs employés, du pouvoir de lever des droits de barrière, de règler leur rapport avec le devoir public vis-à-vis des routes paroissiales, et d'appliquer une police des routes encore plus rigoureuse. Après quelques lois préparatoires, il en résulte une ordonnance générale sur les chaussées, 13 Geo. III, c. 84, qui s'ajoute d'une manière complémentaire aux actes locaux particuliers.

L'administration des ponts et chaussées et l'impôt des ponts demeurent soumis à l'administration des sessions trimestrielles d'après les principes du stat. 22 Hen. VIII, c. 5, pour lequel la loi additionnelle 1 Anne, c. 18, enlève également le « certiorari » aux cours royales.

SECTION III

LES RAPPORTS DES CLASSES AU DIX-HUITIÈME SIÈCLE

La réunion des éléments de propriété par les institutions qui précèdent fonde encore toujours, comme dans les siècles antérieurs, las ituation politique des classes. Ces éléments paraissent encore toujours dans leur ensemble, dans l'État, *réunis* d'après les mêmes principes qui les relient, dans le comté et la commune, aux fonctions et aux impôts. Leur influence repose donc, comme dans la société, sur la propriété; mais pas sur elle seule, qui est toujours discutée et attaquée comme pouvoir purement social, mais sur les prestations de la propriété dans les fonctions honorifiques et les impôts. La division tripartite des classes, d'après cela, est encore celle d'autrefois. Mais on peut reconnaître au sein de la classe gouvernante un plus grand progrès marchant de pair avec l'accroissement de l'État et les modifications dans l'esprit de la constitution.

1. *La classe gouvernante, nobility and gentry*, existe maintenant avec la conscience d'elle-même, comme la classe reconnue, qui, sous l'influence électorale des classes moyennes, forme la Chambre des communes, et par la nomination héréditaire, parmi les familles les plus marquantes, la Chambre des lords. Leur prépondérance marquée repose sur la fusion de l'habitude des fonctions honorifiques avec les groupes de propriétés permanentes. Leur limite vers les classes moyennes s'était autrefois formée sans discussion d'étiquette. Il est caractéristique, pour les bases de la constitution, qu'au siècle des révolutions et des restaurations, on n'ait pas fait de tentative pour étendre aux députés des villes, le cens du moyen âge de 40 livres de rente foncière nécessaire au chevalier du comté, non plus que pour l'élever. Les fluctuations résultant de la révolution conduisent seules à une querelle de préséance entre une aristocratie rurale vaniteuse et une bourgeoisie fière de sa richesse, et, par suite, à une exten-

sion du cens, qui devait faire sentir la supériorité de la « landed gentry » au patriciat municipal. Le chevalier du comté doit posséder par conséquent 600 liv. de rente foncière en « freehold » ou « copyhold », le député municipal pareillement 300 liv. de rente foncière, 9 Anne c. 5. Les fonctions de juges de paix nécessiteront une rente foncière de 100 liv. en « freehold » ou « copyhold », à titre héréditaire ou à vie, ou en fermage d'au moins vingt et un ans. Un cens analogue subsiste dans les lois sur la milice. Indépendamment de ce cens, les fils aînés et héritiers des lords et des propriétaires de 600 liv. de rente foncière sont aussi qualifiés. Toutes autres limitations dans les titres d'esquires ou gentlemen demeurèrent abandonnées à la pratique judiciaire et aux mœurs, en tenant compte de l'éducation libérale, de la vocation, de la position accoutumée dans les commissions de paix et le parlement. Les anciennes familles reçurent comme telles le souvenir de leur origine par des armes patrimoniales. Mais l'accessibilité à la pairie et au titre moyen de baronnet demeure ouverte à toute la classe gouvernante dans son ensemble. Dans les années 1700 à 1800, on ne créa pas moins de 34 nouveaux ducs, 29 marquis, 109 comtes, 85 vicomtes, 248 barons, et plus de 500 baronnets, qui, à eux seuls auraient déjà suffi pour déterminer l'importance des dignités héréditaires comme distinctions honorifiques de la « gentry » dans sa forme à cette époque. Le lien féodal est abrogé. La nomination à la pairie ne présuppose ni une espèce, ni une mesure déterminée de propriété, pas de propriété foncière privilégiée, pas de fidéicommis, pas de droits seigneuriaux patrimoniaux; elle les fonde bien moins encore. Tout ce qu'il y a de féodal là-dedans n'est que nominal et fiction légale, pour régler le mode de succession du siége au parlement. L'essentiel est la reconnaissance du principe, que l'activité personnelle des hautes classes, leur activité étendue et traditionnelle dans l'État, doit être obtenue par des droits honorifiques correspondants. La pairie ainsi formée est donc encore une fois une représentation honorifique, indépendante de l'influence électorale, de la « gentry », des

rangs de laquelle elle émane, dans les rangs de laquelle demeure toute la famille (hormis le pair), où elle retourne toujours. La coutume des hautes classes de maintenir le fils aîné en activité, non pas dans les fonctions publiques salariées, ni dans la vie privée oisive, mais dans des fonctions honorifiques pleines de fatigues passant régulièrement du père au fils comme la propriété elle-même : ce principe vivant de la noblesse du moyen âge a, par sa durée, maintenu en vie la « nobility ». Là où les charges de la vie publique intérieure reposent encore, du haut en bas, sur la propriété foncière, où ses fatigues journalières et son travail intellectuel sont supportés par une classe supérieure possédant le sol, où le grand propriétaire foncier réunit en lui les qualités du plus fort imposé et du fonctionnaire instruit : là cette position d'une noblesse héréditaire est encore toujours vivante, reconnue dans les notions juridiques du peuple. Les nombreuses nominations de 268 pairs et 528 baronnets, sous George III, indiquent le plus haut point de cette situation de la classe gouvernante.

2. *La classe moyenne ayant le droit électoral* embrasse encore dans son ensemble les éléments, qui fournissent traditionnellement le service du jury et remplissent les fonctions de la commune. Elle est encore toujours limitée d'après le sens du moyen âge pour le service du jury (40 sch. ou 50 fr. de rente foncière en freehold) dans les comtés, d'après la participation active aux corporations dans les villes. En particulier, il est vrai, ces relations juridiques ne correspondent plus depuis longtemps. Le cens du service de juré est, au commencement de cette période, porté à 10 liv., le droit électoral des petits « freeholders » est cependant maintenu. Au contraire, les « copyholders » de 10 liv. sont alors appelés au service du jury et aux fonctions communales, sans leur accorder un droit électoral. Par les formes difficiles et coûteuses de l'aliénation de la propriété foncière et par les fondations de majorats dans les familles (entails) est née une accumulation de la propriété foncière, facilitée encore par l'établissement aisé dans les villes, et par l'épanouissement du commerce et de l'industrie. Ceci et le

droit politique attaché au « freehold » poussèrent la classe gouvernante à acheter les fermes rurales encore existantes, tandis que, d'autre part, l'activité politique et l'instruction humanitaire du squire occasionnèrent un éloignement des classes supérieures de la pratique personnelle de l'agriculture. Tout ceci a, dans le cours du dix-huitième siècle, amené une si considérable augmentation des rapports de fermage, que l'on s'accoutuma à désigner tout l'ensemble de la classe moyenne rurale sous le nom de fermiers (y compris les petits freeholders et les copyholders), et qu'en fait la classe moyenne rurale se vit placée dans une forte dépendance de la « landed gentry. » Dans les villes il s'y ajoutait une dangereuse indulgence de la législation et de la pratique, qui délivrait toujours davantage précisément les métiers et les professions les plus intelligents du service du jury et des fonctions communales. Comme réaction de ceci se trouvait la décadence de l'activité indépendante des classes moyennes dans les corporations et dans les paroisses, la formation croissante des « select bodies » et des « select vestries. » En somme, il manquait surtout aux classes moyennes une connexion constante dans des corporations organisées, telles que les possédait la classe gouvernante dans les sessions trimestrielles, les grands jurys et les corporations. Le nombre des électeurs fut en 1768 évalué seulement à 160,000 (Massey I, 338) et peut dans le cours du siècle ne pas avoir dépassé en moyenne 200,000. Et cette prépondérance du nombre était dominée de bien loin par l'influence plus grande de la classe gouvernante. Ce sont en même temps des motifs sociaux, qui amènent la création de l'influence électorale des classes moyennes. L'ordre économique permanent du dix-huitième siècle n'a pas suscité des réclamations sociales particulières. Même là où, dans les communes municipales, un droit électoral général vivait encore, on élit régulièrement les mêmes éléments aristocratiques que dans toutes les autres. Les opinions de parti de ces corps électoraux ne se distinguent en rien des contradictions de parti ordinaires au parlement : car des contradictions sociales étendues n'existaient pas encore

dans les classes inférieures. Le droit politique, les prestations politiques, la puissance de la propriété se correspondaient encore en général. Seulement dans les dernières dixaines d'années du siècle la naissance des différences se montra, par un certain trouble des corps électoraux. Mais malgré cela la classe gouvernante entreprend, avec le sentiment complet de la sûreté de sa puissance, la grande lutte contre la révolution française, dans laquelle elle n'a jamais perdu le terrain assuré par ses classes moyennes.

3. La *troisième classe* est formée, comme auparavant, par les petits « freeholders » libérés par le cens du moyen âge du service du jury, par les « copyholders, » les classes ouvrières n'ayant pas de propriétés libres, sous la protection légale de leur personnalité, n'étant séparées par aucune limite légale de l'acquisition de la propriété, d'un droit de famille égal, du pouvoir de s'élever à la classe supérieure, dotés comme possesseurs d'un ménage à eux propre du droit de voter dans les « open vestries » de la commune, mais sans participation à la représentation au parlement, parce qu'ils n'avaient pas été, d'après l'ancienne organisation des communes, parmi les membres actifs. Le sentiment d'une contradiction qui se trouvait spécialement dans la position des « copyholders, » après qu'ils eurent été reconnus comme propriétaires héréditaires, soumis à la charge complète du jury et des impôts communaux, a déjà été reproduit hautement dans le courant du siècle. Les mouvements de 1780, les propositions émanées de l'opposition pour l'introduction du droit de suffrage universel, sont des précurseurs du bill de réforme encore éloigné d'un demi-siècle. Pour une génération encore, ces efforts ont disparu. Seule une grande modification sociale et les besoins des classes ouvrières firent, sous ce rapport, après la fin des guerres avec la France, naître des réclamations dont la réalisation se rattache cependant à l'exposé du droit actuel.

Le dix-huitième siècle se clôt encore avec le principe du moyen âge que, dans le droit des classes, la prestation *personnelle*, savoir le service actuel du jury, demeure le point déci-

sif auquel se rattache comme élément secondaire le devoir de payer l'impôt (assurément et naturellement inséparable) ; par conséquent que la simple contribution à l'impôt ne donne pas encore de droit électoral parlementaire, lorsqu'il n'est pas rattaché, avec une activité coutumière de forces intellectuelles, au service de la vie publique. L'inégalité qui gît au fond de cela parut encore compensée à la conscience légale de l'époque par le nombre prépondérant des voix des classes moyennes, dont la subordination volontaire, sous la classe gouvernante, fut naturellement regardée aussi comme décisif pour les classes inférieures à celle-ci.

Je veux résumer encore une fois ici l'ensemble de la position politique de la classe gouvernante (d'après le § 47 du t. Ier *du Droit administratif*).

1. Le centre de gravité de l'administration des comtés et du régime municipal, *les fonctions de juge de paix*, avec tous leurs pouvoirs criminels, de police et autres, est assuré à la « gentry. » par un cens de 100 liv. Ce cens n'exclut pas les propriétaires fonciers municipaux, les ecclésiastiques, les avocats propriétaires fonciers, etc., et n'a surtout pas en vue les commissions de paix municipales ; mais, précisément pour la grande unité du comté, il donne à la « landed gentry » la prépondérance décidée et une organisation politique stable qui, par la forme de l'administration de la police, s'étend aussi à la vie municipale.

2. La *commission d'administration de la milice* et les places d'officier sont, par le cens direct, par la cherté du service, et par le droit de présentation du lord-lieutement, assurées à la gentry.

3. Les *fonctions de shérif* sont, par suite des grandes dépenses de représentation honorifique, réservées à la classe gouvernante.

4. Le *jury d'accusation* des assises est traditionnellement formé de juges de paix et d'éléments analogues.

5. La représentation du comté et des villes à la *Chambre des communes* est réservée, par le cens direct et les grandes dépenses honorifiques, aux éléments les plus riches de la gentry, dont

la tête enfin trouve dans *la pairie* une participation au pouvoir public durable, indépendante des influences électorales.

Il n'est, en fait, pas difficile de trouver la série des influences par laquelle la classe gouvernante occupe le parlement et par le parlement les plus importants emplois de l'État. Toutes ces institutions n'auraient cependant, à la longue, ni conservé, ni augmenté leur influence si, de haut en bas, la propriété et les charges publiques n'avaient pas été tellement unies qu'elles faisaient, de ce droit aux honneurs bien acquis, des prestations traditionnelles. Cette base légale domina seule progressivement l'antagonisme de l'Église et des éléments municipaux. Il existait encore assez vivace dans la première moitié du dix-huitième siècle. L'égalité de l'administration indépendante, le self-government a aussi assimilé, chez la gentry municipale, les intérêts et les sentiments.

C'est précisément sur cet état de choses comme base que repose la *pairie demeurée vivante*, qui ne personnifie plus la classe gouvernante elle-même, comme les seigneurs du moyen âge, mais a une base bien plus large et s'ouvre à des classes bien plus étendues. Cette émanation de la pairie des rangs élargis de la gentry put être méconnue et elle put être regardée comme une continuation de la classe seigneuriale du moyen âge, indice caractéristique pour le sens social de toutes les généalogies. Avant une génération, parmi 284 lords 188 au moins voulurent remonter au moyen âge, tandis qu'un travail un peu plus solide de sir Harris Nicolas établit que, de tout le « peerage » anglais, tel qu'il existait en 1830, 1/3 seulement descend de familles de chevaliers reconnues au temps d'Élisabeth, et que parmi ceux-ci seule une petite fraction peut réclamer une « baronial descent ». Les 9,458 familles qui, d'après un relevé parlementaire de 1798, étaient autorisées à porter des armes patrimoniales, renferment en tous cas dans leur sein les éléments qui correspondent à la noblesse inférieure du continent, et qui surent aussi y conquérir en leur temps le droit de tournoi et de fondation; mais parmi elles aussi la majorité est composée de familles de la nouvelle gentry, qui ont déclaré

leurs armes conformément aux règlements. Il n'y eut jamais en Angleterre de corporations de chevaliers et d'associations, de droits autonomes des familles, des propriétés et des successions pareils à ceux par lesquels en Allemagne l'intervalle entre la propriété et les prestations officielles des hautes classes, entre leurs prétentions et leur droit réel s'augmenta avec chaque génération. La popularité et l'influence politique des grandes familles tint précisément cette sorte d'erreur, éloignée des chefs de la société et modéra également ainsi les prétentions de la petite gentry. Chacun savait, par exemple, que les anciens et fiers Percy ne se sont pas éteints moins de trois fois et n'ont transféré le nom de famille qu'à l'époux de la fille héritière; que le « Percy, duc de Northumberland » créé sous George II était sir Hugh Smithson, le fils d'un apothicaire. Au commencement du règne de George Ier, la chambre haute se composait de 22 ducs, 2 marquis, 64 comtes, 10 vicomtes, 67 barons, 16 pairs écossais, 26 pairs ecclésiastiques; de ces pairies, à la mort de George IV, il n'en subsistait pourtant plus que 52 sans modification. Le mouvement prononcé dans la pairie ne prouve que l'activité de la propriété dans l'État, la participation personnelle traditionnelle au self-government est l'unique base vivante d'une position légale des hautes classes, tous ces honneurs sont des honneurs mérités, tout comme au moyen âge. L'activité d'une vie entière dans les fonctions de juge de paix et le rude travail de nuit du parlement, donc la *pratique* de l'État, voilà le principe de vie proprement dit, qui assure aux grandes familles la position prépondérante, sans séparation légale d'avec les autres classes, sans organisation des titres et des ordres, mais la vie organique de l'État, l'ingérence constante et la croissance intime de la propriété et des fonctions, des charges de l'impôt et des fonctions. De même que dans les « manors » des comtés se trouvent les points fixes, dans lesquels toujours le plus fortement imposé doit être un juge de paix, — de même que ces éléments réunis forment le centre fixe de l'administration de district, — ainsi apparaissent-ils ensuite concentrés dans le parlement comme « Chambre des

pairs. » Et cet état de chose a persisté jusqu'aujourd'hui. En 1855 encore, j'ai compté dans la Chambre des lords d'Angleterre : 61 lords se trouvant comme lord lieutenant à la tête d'une administration des comtés, 116 lords dans les commissions de milice et comme officiers de milice, 58 dans l'armée active, 67 ministres en activité ou l'ayant été, ou sous-secrétaires d'État, 108 anciens membres de la Chambre des communes, etc. Le type des lords particuliers privés fut de tout temps une variété sans influence. Combien il est impossible, sans cette activité traditionnelle pour les plus hautes classes, d'obtenir une conscience de leur mission, se prouve en théorie par la longue série des écrits bien intentionnés publiés sur le continent, sur la « mission de la noblesse, » qui sont involontairement un miroir fidèle de ce défaut de conscience, — et montrent pratiquement les efforts pour former sur le continent, des Chambres de noblesse qui représentent en général non pas un conseil permanent de la couronne pour les affaires publiques, mais une institution sociale d'après les idées d'un maréchal de la cour et d'un bureau héraldique. Elles trouvent leur terme moyen et leur centre de gravité dans la vie journalière des cours princières, où l'État avec ses droits très sérieux à une activité concentrée, prermanente et toujours très officielle, ne saurait arriver à les faire valoir. Mon point de vue dans l'écrit sur *la Noblesse et la Chevalerie* (1851) se retrouve aussi dans les plus récents ouvrages anglais; par exemple dans l'*Édinburgh Review*, janvier 1854, pag. 229 et suiv. Le parlement, avec la Chambre des lords noble, donne en tous cas la liaison entre la propriété et la fonction, mais pas d'une fonction créée et poursuivie par un simple titre de noblesse; pas d'une propriété acquise et conservée par un simple titre; pas d'une propriété foncière privilégiée, qui s'est évanouie en Angleterre avec le lien féodal dépourvu de toute signification interne : mais de chaque propriétaire, qui accomplit ses devoirs périodiques dans l'État et paie ses taxes. Le paiement de l'impôt est ainsi naturellement intelligible. La position des pairs dans la législation et le vote de l'impôt serait incom-

préhensible, s'ils n'étaient pas aussi les plus imposés du royaume; la position de la gentry dans l'assemblée de district le serait aussi, si les juges de paix décrétant l'impôt n'étaient pas eux-mêmes le plus fortement taxés; la position des classes moyennes dans les fonctions communales locales ne se concevrait pas enfin, si les employés recouvrant l'impôt n'y étaient pas eux-mêmes soumis sur le même pied.

SECTION IV

LA CONSTITUTION PARLEMENTAIRE

L'*État constitutionnel du dix-huitième siècle*, cette image d'une constitution libre reproduite d'une manière incessante dans le monde civilisé, est la *réunion* des rapports décrits ci-dessus dans un parlement consistant dans le roi, les lords ecclésiastiques et temporels dans la chambre haute, les représentants des communes dans la chambre basse. Avec le parlement, la notion intime des pouvoirs publics n'est, en aucune façon, épuisée, malgré la prétendue omnipotence.

Historiquement, le parlement s'est rattaché à une royauté possédant les droits gouvernementaux dans leur intégrité, droits qui ne sont pas l'émanation des droits parlementaires, mais des pouvoirs primitifs du roi. Ces pouvoirs continuent à subsister; toujours élargis, restreints, modifiés par la législation, et, par conséquent, par le « king in parliament », mais dépendant cependant, dans leurs parties fondamentales, de ce que déjà ils appartiennent à la constitution anté-parlementaire, à la « common law. » Ces pouvoirs administratifs se sont divisés en une série d'autorités constitutionnelles (courts), dans d'autres formées plus récemment par des actes du parlement (parliamentary boards), et d'autres encore formées par la pratique de l'administration ministérielle (secretaries of state, et autres). Ces pouvoirs se réunissent enfin dans le « king in council — le roi

comme chef du pouvoir exécutif (selon une expression interpolée postérieurement).

L'État anglais est donc une monarchie dans un double organisme, comme « roi dans le parlement » (king in parliament), et « roi en son conseil » (king in council). C'est à dire que le roi est lié dans l'exercice du pouvoir public, *soit par l'assentiment de l'un*, ou par l'*avis*, le contre-seing de l'autre. C'est là ce qui a maintenu constamment dans le gouvernement de l'État l'unité fondée au moyen âge.

Durant quatre cents ans, le « privy council » a servi de base nécessaire à cette organisation publique. Il renfermait dans les grands fonctionnaires isolés les chefs de l'administration de l'État avec des pouvoirs que l'on peut comparer à la position des chefs des départements modernes. Il renfermait en même temps, sous sa forme collégiale et par la coopération des juges royaux, les garanties d'un mode de gouvernement fixe, constant et constitutionnel. Des siècles durant, les « chief justices » et d'autres juges ensemble ou séparément, demeurèrent en partie membres, en partie justiciers et assistants dévonés du gouvernement du royaume. Avec cette forme du permanent « council » seulement avait commencé sous Édouard Ier la véritable application interne des principes de la *Magna Charta* au gouvernement actuel. Dans le « privy council » fut formulée la longue série des lois organiques sur lesquelles repose le self-government anglais, tout l'édifice intérieur de l'organisation publique. La forme collégiale du gouvernement de l'État a dominé au quinzième siècle les mouvements convulsifs de la guerre des barons, au seizième siècle, les problèmes de la réformation. Au dix-septième siècle seulement, le council n'a en tous cas plus pu supporter le gouvernement des Stuarts; mais cela par leur propre faute. Avec les Stuarts, précisément a commencé ce mode fatal de gouvernement, qui traitait avec quelques affidés les affaires de l'État, non plus dans des séances officielles du conseil, mais dans des délibérations de cabinet dépourvues de solennité. Ce cabinet des Stuarts fut, comme nous l'avons remarqué plus haut, le passage de l'ancien

mode de gouvernement au nouveau par un « parliamentary cabinet ».

Dans l'intervalle les modifications suivantes ont eu lieu : — 1. L'inamovibilité fondamentale des juges. La justice ordinaire civile et criminelle appartient dès le moyen âge aux « cours du droit commun » ; le personnel des juges était nommé en fait à vie, légalement à la position de justiciers sujets à la déposition par le gouvernement. Aussi l'inamovibilité des juges avait dû être réclamée en Angleterre d'abord des Stuarts par le parlement (a. 1641 *Parl. History*, IX, pag. 208). Par 13 Guill. III, c. 2, seulement le principe est accordé dans ce qu'il a de fondamental, et ainsi on atteint la fixité de la constitution juridique allemande. Pendant ce temps aussi, la chancellerie du royaume (chancery), par la permanence du grand personnel de fonctionnaires, a acquis à peu près la stabilité d'un tribunal. Par suite de la formation des rapports de compétence, les quatre *Magnæ Chartæ* de la constitution anglaise (vol. II, pag. 151), les droits et les principes fondamentaux du droit public, sont soumis et confiés à l'interprétation des cours royales. — 2. L'ensemble de l'administration de la police dans sa division comme police de sûreté, de l'industrie, du travail et des mœurs, etc., l'instance supérieure aux administrations communales, la milice et tout ce qui est susceptible d'un abus de la part du pouvoir suprême, est dans ce temps en partie décentralisé par une série innombrable de lois, en partie placée pour tous les principes directeurs sous les tribunaux royaux, et en particulier le « king's bench. — 3. L'Église a, sur ces entrefaites, reconquis l'indépendance vis-à-vis de l'administration communale des ministres ; les communautés juridiques, comme degré préalable aux fonctions de juge de paix, les universités, et d'autres corporations instruites, sont placées, par une vigoureuse indépendance collective, hors du domaine des pouvoirs ministériels.— 4. La chambre des lords est aussi tellement le résultat du self-government dans le comté, qu'elle acquiert de nouveau, comme déjà au quinzième siècle, par son expérience politique et sa posi-

tion indépendante, la situation d'un grand conseil permanent. 5. L'ingérence extraordinaire du gouvernement de l'époque dans le cours de la justice, et l'administration a cessé par l'abrogation de la chambre étoilée, 16 Car. I, c. 10.

Les affaires qui restent après cela au « privy council » n'ont que le caractère de la partie mobile, changeante, du gouvernement de l'État, dans laquelle il s'agit encore de mesures de politique coloniale et extérieure, de nouvelles lois à introduire, de mesures temporaires, de l'attribution de fonctions devenues vacantes. Pour ce domaine, les séances générales d'un nombreux collége n'étaient, en réalité, ni nécessaires ni appropriées. L'ensemble de la vie interne de l'État était déjà arrivé à une forme si stable par la position des tribunaux et des corporations, qu'un conseil d'État n'avait plus de sens à ses côtés. Le mode originaire de gouvernement abusif des Stuarts acquiert dans ces circonstances une légitimation relative, et devient dès lors le véritable type du gouvernement actif dans les positions suivantes, maintenant tout à fait déplacées.

I. *Le conseil royal « privy council » est encore toujours, dans le langage officiel du droit public, le siége constitutionnel du gouvernement de l'État.* D'après la nature des choses, ses fonctions d'autrefois se sont séparées dans deux directions. Les affaires constantes du conseil d'État sont passées aux tribunaux et à d'autres corporations permanentes, les éléments variables à un conseil des ministres, qui se compose maintenant de cinq, sept ou plus de membres principaux du conseil, et forme « le gouvernement temporaire de Sa Majesté » (cabinet). Ce mode de gouvernement, issu des cabinets de Jacques Ier et Charles Ier, des cabinets ou conspirations sous Charles II et Jacques II, se montra déjà, au début de cette période, comme la seule forme encore possible. Il n'avait plus été possible à la grande personnalité de Guillaume III de former un gouvernement mixte de « tories » et de « whigs ». Dans les années 1793-96, les éléments dissidents avaient cédé tacitement jusqu'à ce qu'il ne subsistât plus qu'un « cabinet-whig » homogène. Guillaume III a

le dernier présidé à de véritables délibérations d'un « privy council. » On se convainquit, par la pratique elle-même, que les nouveaux projets de lois et les mesures, auxquels maintenant le conseil se trouvait réduit, ne pouvaient être portés au parlement que par un gouvernement unitaire en soi. Telle que la constitution existait maintenant, avec la disparition de tous les pouvoirs extraordinaires du « roi en son conseil », aucun autre mode de gouvernement n'était plus possible. Pour ce motif précisément aucun parti n'osait diriger l'administration sous d'autres conditions; c'est pourquoi l'on ne faisait pas de tentative sérieuse pour le rétablissement du mode de gouvernement légal. Mais comme rien n'est changé légalement, dans les cas nécessaires on tient encore une séance officielle du conseil, à laquelle on convoque outre les ministres « pro forma » quelques membres homogènes du conseil privé. Le conseil d'État est devenu une assemblée purement nominale pour la ratification officielle et la publication des résolutions du ministère, qui doivent constitutionnellement émaner du « roi en son conseil. »

A cette nouvelle forme du gouvernement de l'État se rattache *l'influence maintenant prépondérante du parlement* sur le personnel et sur sa direction. A la place des hommes de confiance des Stuarts se rangent maintenant ceux du parlement : pendant la première génération, des seigneurs nobles de la Chambre des lords, presque seuls, plus tard avec une plus forte concurrence les « principal debaters » de la Chambre des communes; car on vit bientôt qu'un gouvernement sans cette confiance de l'ancienne maison ne pouvait plus être dirigée.

II. *La Chambre des lords*, le grand conseil permanent du roi, comprend les lords ecclésiastiques et temporels. La grande augmentation du nombre des pairs temporels fait cependant de la représentation de l'Église par les évêques une minorité toujours plus infime, un supplément. Un grand nombre des pairies s'éteignant par la mort, il y eut de la place pour les nouveaux barons dont la nomination en masse au dix-huitième siècle a déjà été indiquée plus haut (248 barons, 25

vicomtes, 109 comtes, 29 marquis, 34 ducs). Comme la pairie assure d'une part à la classe gouvernementale son plus haut droit honorifique, elle donne d'autre part au corps du gouvernement de l'État cette stabilité, dont a toujours besoin un gouvernement dépendant des résolutions d'une majorité. La même notion juridique qui, dans chaque association de districts reconnaît un ensemble fixe de familles propriétaires comme soutien durable d'un self-government, produisit et entretint aussi la notion, que le self-government de l'ensemble du peuple anglais trouve seulement dans l'association héréditaire d'hommes marquants de la même sorte, son centre et son soutien. Cette conception s'est raffermie par l'expérience, à mesure que le prompt changement des positions des partis et des ministres de parti, nécessitait un soutien pour l'ordre légal et administratif du royaume, qui ne pouvait plus être trouvé dans la royauté. Les qualités propres à cet effet étaient d'autant plus offertes par la pairie, que, sous le rapport de la propriété (depuis l'abolition du lien féodal), elle représentait le droit commun du pays dans la famille et la fortune; d'un autre côté, parce qu'elle représentait, au plus haut degré et dans la plus grande mesure, l'habitude de l'activité personnelle dans les fonctions publiques. Précisément par les nombreuses nominations de pairs sous George III, la conscience de l'identité du gouvernement du royaume avec les communes ayant le droit de voter et la classe gouvernante fut consommée, et aussi il se produisit dans le corps de l'état parlementaire, cette unité d'action que l'Angleterre n'a possédée au même degré ni plus tôt, ni plus tard.

III. La *Chambre des communes* consiste dans sa forme maintenant fixée constitutionnellement en :

80	membres	pour les	40 comtés d'Angleterre,
12	»	»	12 comtés du pays de Galles,
50	»	»	25 cities,
339	»	»	172 villes du pays rural et bourgs.
16	»	»	8 ports de mer,
4	»	»	2 universités.

Comme les communes elles-mêmes, leur représentation ainsi

réunie ne constitue pas celle de races de naissance, de classes propriétaires, de classes professionnelles, d'intérêts, mais une représentation des devoirs judiciaires, de milice, de commune, et en matière d'impôt. Pour ce motif précisément les plus hauts imposés comme porteurs de ces emplois honorifiques, se sont réunis comme *éligibles* au parlement (avec 600 liv. et 300 liv. de rente foncière) réduisant les classes moyennes jusqu'à l'ancienne limite inférieure du service du jury au rang *d'électeurs*. Dans les villes, la prépondérance injuste du nombre des représentants fut compensée par une mutilation tout aussi injuste des corps électoraux, par laquelle en dernière analyse naît une prépondérance des classes gouvernantes, telle que la manifestaient, au seizième siècle, pour une grande part, leurs prestations officielles. Toutes ces communes reliées maintenant depuis des siècles par un système analogue de self-government et d'impôts réels, et des tendances réciproques qui en résultaient, ont avec la conscience de leur connexion entre elles et en elles-mêmes, conquis cette unité de conception et de volonté sur laquelle repose la prétendue « omnipotence » du parlement.

Le « king in parliament » est ainsi entouré d'un *plus grand conseil royal*, qui embrasse dans son sein en trois sphères concentriques le « council » (cabinet), le *Magnum concilium* des lords ecclésiastiques et temporels, et la Chambre des communes. Ce corps politique suprême (corporate body) possède comme tel :

1. Le pouvoir législatif en toute direction ;

2. Le pouvoir financier par la concession de nouveaux impôts, le renouvellement des impôts périodiques et par la fixation annuelle du budget des dépenses publiques en général et en particulier (le droit de voter le budget).

3. Le contrôle du gouvernement de l'État et particulièrement : *a.* le contrôle de l'application des recettes de l'État aux articles fixés dans le budget; *b.* le droit d'enquête à l'égard des abus gouvernementaux dont la limite repose sur des précédents; *c.* le droit d'accusation contre les serviteurs de la cou-

ronne, qui dans la première génération après la révolution fut encore exercé quinze fois, et depuis lors dans une couple de cas seulement; car ce fut depuis que le changement de la situation du conseil des ministres eut à peu près rendu impossible un abus direct des pouvoirs politiques (par la perte du droit de juger et des pouvoirs extraordinaires du council) et les tentatives d'une majorité passagère du parlement devinrent très peu fréquentes à cet égard.

Il ne saurait être méconnu et on admet *que le principal centre du pouvoir politique est échu à la Chambre des communes*, et on a depuis lors moins de souci d'un abus du pouvoir *contre* la majorité, que *par* celle-ci. Le parlement et en particulier la Chambre des communes, au lieu de contrôler l'administration de l'État, et de rendre le ministre responsable, est devenue elle-même, d'une manière croissante, un corps gouvernemental. Sa majorité ne contrôle plus le gouvernement, mais désigne les ministres eux-mêmes. La responsabilité légale passe au second plan derrière la responsabilité politique, c'est à dire devant un système de changements ministériels nécessités par les rapports de parti de la Chambre des communes.

Les motifs pour lesquels ce mode de gouvernement paraît *légal et normal* au pays sont puisés dans le développement historique. De même que les convictions individuelles sont le produit de l'expérience des années, ainsi les opinions fondamentales des peuples se forment par les expériences de la vie des générations. Depuis le commencement du dix-septième siècle la royauté n'avait plus accompli les vrais et permanents devoirs royaux, mais avait servi un égoïsme royal sans but et les intérêts d'une cour profondément démoralisée. Même la grande personnalité de Guillaume III poursuivait un but étranger aux opinions nationales. Trois générations avaient laissé derrière elles la conviction qu'un gouvernement de parti émané des rangs de la classe gouvernementale offrait dans ce pays plus de garantie d'un gouvernement fort et juste, et moins de danger pour la liberté, que le mode légal de gouvernement du « roi en son conseil. » Ce qui est décisif à cet égard, ce ne sont pas

des institutions officielles, mécaniques (qui peuvent aisément s'imiter), mais les connexions intimes, les principes légaux, les convictions morales. Lorsque les peuples cessent de croire aux dynasties capables de gouverner, vient la croyance aux classes gouvernementales, aux partis et à leurs chefs. Par la conservation de toutes les formes et les notions monarchiques, cette *foi* a porté le centre de gravité de l'État du conseil à la Chambre des communes.

L'équité demande que nous rappelions encore une fois que les *motifs externes* de ce changement reposent sans exception sur les abus des pouvoirs royaux. La pétition des droits, l'abrogation de la chambre étoilée, les bills des droits n'enlèvent que des prérogatives dont on a fait un profond abus. La dilapidation arbitraire et malhonnête des revenus publics sous Charles II a, la première, occasionné cette rigueur dans l'application des clauses de spécialisation, par laquelle le gouvernement est soumis au contrôle prépondérant de la Chambre des communes, non pas seulement pour les dépenses nouvelles, mais aussi pour celles déjà effectuées. Les plans subversifs de Jacques II ont causé l'autorisation annuelle de l'armée permanente par un « mutiny bill. » Les grands abus du gouvernement ont rabaissé les limites entre la législation et l'administration, au point que tout ce qui a le caractère d'un *bill pécuniaire médiat* ou d'une exception du droit commun tombe dans le domaine des « private and local bills », et, par conséquent, dans la sphère d'action du parlement. Comme presque aucun des droits royaux n'avait échappé aux abus des Stuarts, ces lois enlèvent toute la partie variable des pouvoirs gouvernementaux, qui se trouvait encore entre les mains du « king in council. » Mais comme les besoins sociaux et politiques d'un peuple croissent toujours hors des limites du droit constitutionnel formulé, comme tout pouvoir public, sous quelque forme que ce soit, a toujours besoin d'une puissance extraordinaire, complémentaire, il n'y eut pas d'autre issue pour le gouvernement réel, pour le « king in council » que de toujours recourir au « king in parliament », et le ministère était forcé chaque année de se

laisser donner par le parlement en réalité les ressources et les pouvoirs nécessaires.

Ce ne sont pas ces rapports qui forment le caractère spécial de l'organisation publique anglaise, mais *l'esprit, selon lequel on exerce le droit acquis.* Pourquoi ce gouvernement de parti a-t-il mieux respecté les droits fondamentaux et tout le droit public du pays que la royauté n'avait fait avant lui? Pourquoi restreint-il tout le changement des fonctions, lors de la formation d'un nouveau gouvernement, aux soixante « political offices »? Pourquoi n'a-t-il pas usé de son pouvoir pour mettre au service des partis les shérifs et le jury, les juges de paix, les fonctionnaires des corporations et des communes, tout le gouvernement intérieur du pays? Pourquoi ne tente-t-on pas ici de faire servir l'exercice individuel des fonctions ordinaires aux vues de parti? Pourquoi la position des juges et des communautés de jurisconsultes, pourquoi la propriété et l'activité indépendante de l'Église établie sont-elles demeurées inviolées par les gouvernements de parti? Évidemment les motifs ne sont pas puisés dans ces institutions extérieures et ces rapports de puissance. Mais, au contraire, la présupposition d'une semblable prépondérance des « commoners » repose sur l'expression de *la forme* et *du sentiment des corps électoraux,* dont émane périodiquement la Chambre des « commoners ». L'organisation de ces communes de district, municipales et locales, qu'il était de notre devoir de montrer dans cette partie historique, forme la racine véritable de la vie de cette constitution, dont une force créatrice indestructible a fait sortir l'harmonie des ordres, la Chambre des communes, la Chambre des lords, l'ensemble des droits parlementaires, le sentiment constant de leur importance et de leur juste exercice, la liberté politique, l'énergie morale de la nation. *L'activité personnelle des classes propriétaires dans le travail de la vie publique, dans le parlement, les fonctions de district et communales, voilà le principe de vie de la constitution parlementaire.* Toute lacune, toute dégénérescence, tout écart fondamental des maximes de cette organisation communale, furent constamment la source

des défauts d'harmonie qui deviennent perceptibles, chaque siècle, dans le gouvernement du royaume. Et en s'écartant de ces principes, on a aussi produit au dix-neuvième siècle certaines perturbations dans la constitution parlementaire; on les reconnaîtra dans l'exposé de son état actuel.

L'activité personnelle des classes propriétaires dans les fonctions de district et communales, voilà le principe vital de la constitution parlementaire, avons-nous dit. Ce principe vital ne peut être recherché ni trouvé dans le seul parlement. Le véritable parlement ne fut en aucun temps le miroir de la vertu, et la simple histoire des positions des partis, des hommes de parti et de leurs grands faisceaux d'alliances de familles, avec toutes leurs faiblesses humaines et leurs influences, permet difficilement de saisir, et même à peine de supposer la grandeur de cette organisation publique dans l'ensemble de son développement. Aussi les faiblesses des diverses parties ont-elles été si manifestement et si crûment exposées par la presse, qu'elles sont devenues presque aussi connues que les résultats de l'ensemble. Déjà, en un autre endroit, j'ai exposé les particularités qui se manifestent d'une manière si sensible au dix-neuvième siècle : l'élévation égoïste des classes supérieures aux dépens des classes moyennes, des classes ouvrières, de la culture intellectuelle du peuple entier; le défectueux développement des classes inférieures, la disparition de la classe des petits paysans, le retard à délivrer la propriété foncière de charges vieillies; les défauts de la justice civile et du droit pénal; un système usuraire de droits protecteurs et d'impôts indirects; la dilapidation des ressources publiques; les obstacles au développement plus élevé de la vie intellectuelle par la position de l'Église établie; une politique extérieure défectueuse, etc. Beaucoup de ces défauts furent réparés par la position insulaire, par la richesse naturelle du pays, par les progrès incroyables du commerce, par la décadence des puissances maritimes rivales. De semblables faiblesses ne furent, en tous cas, pas sensibles dans un temps de grands devoirs pour l'État, qui furent accomplis avec grandeur par de grands hommes.

Comme dans l'État antique, cette grandeur de sentiment est le produit des institutions, la *création positive d'une législation consciente*. Assurément certaines bases du self-government par leur nom et leur forme paraissent rattachées par une continuité si ferme, à l'Angleterre de la fin du moyen âge, que l'idée d'une « spontanéité » de cet état de choses pouvait se présenter facilement. L'élément efficace de durée est ici la division des charges en matière d'impôts et de fonctions de la vie publique entre les associations communales. Ces bases ne peuvent jamais être spontanées, mais sont organisées positivement par l'ancien droit, administratif et plusieurs centaines de lois. Après égale répartition de ces charges, le développement ultérieur suivit en tout cas naturellement. L'habitude qui en découla suffisait pour maintenir en activité la participation durable des « communitates » unies par le voisinage à tout ce qui les touchait de plus près, et par suite l'intérêt et le sentiment exact pour tout ce qui touchait l'ensemble. La contrainte originaire, forçant à accepter les emplois dans les comtés et les communes, fut bientôt surpassée par le zèle actif des classes supérieures, qui, comme les plus imposées, avaient l'intérêt le plus vivace à une administration honnête, et qui bientôt commencèrent à estimer l'honneur et l'influence de pareilles positions, qui, par un travail laborieux assurément, conduisaient aux plus hautes places de l'administration, pour beaucoup d'entre eux aussi à la pairie héréditaire. L'intelligence et le sens de la vie publique, le sentiment exact du rapport des devoirs et des droits, pour les prestations de droit public et l'influence politique, se forment ici d'une manière pratique chez l'individu et par cela même d'une manière fixe et continue dans la vie communale.

La *constitution de la milice* ensuite, bien qu'aujourd'hui elle soit plus connue par l'histoire de sa décadence que par celle de ses faits, ne doit cependant pas être dépréciée dans son importance. Celle-ci pour tout système de défense nationale gît dans l'entretien de l'esprit militaire dans la nation : et ce service a aussi été rendu par la milice anglaise même sous sa forme la plus faible. Elle a, comme au moyen âge, conservé à la gentry

anglaise son caractère semi-militaire. Pour l'administration et la législation, elle eut pour résultat de maintenir dans la classe gouvernante une intelligence et des intérêts communs, dans lesquels un ordre légal des choses militaires n'est pas possible.

La *constitution juridique* réunit dans chaque district, deux fois par an, les juges royaux, au moins quatre fois les juges de paix avec un jury, en des sessions plus actives, c'est à dire que dans chaque période de session, des milliers d'électeurs parlementaires se familiarisent à tour de rôle avec l'application réelle des lois, qui forme les notions légales d'un peuple. Cette application pratique rend aussi tacitement évidentes les formes nécessaires. Il parut là si naturellement intelligible que le juge et le jury ne pouvaient pas être élus, mais seulement nommés, que la possibilité de tribunaux élus ne fut même jamais conçue. Pareillement dans l'application pratique du droit national, on n'a pas senti le besoin de tribunaux spéciaux du commerce et de l'industrie; on a plutôt conservé le jury, base générale plus énergique qu'importante au point de vue politique.

L'*administration de la justice criminelle et de la police* est par *les fonctions de juge de paix* la source non seulement de la puissance, mais encore de l'instruction politique de la gentry anglaise. Le pouvoir de la police est devenu maintenant le lien public immédiat de la société européenne artificielle, et sous ce rapport, il a la diversité, l'étendue, la pénétration dans ses pouvoirs que l'on remarque sur le continent. Il ne manque, en Angleterre, aucun membre de la chaîne de notre état de police : avec cette différence cependant, qu'elle n'est pas administrée par des agents du gouvernement central, mais par des gentlemen indépendants; que précisément pour cela les lois sont rédigées après un travail infiniment fatigant, de telle sorte d'une part qu'elles deviennent appliquables pour l'homme instruit, même s'il n'a pas la culture spéciale du fonctionnaire, d'autre part de telle façon que la loi soit la règle, et le pouvoir discrétionnaire du fonctionnaire une exception fermement délimitée. C'est une maxime établie par l'expérience des siècles, que de semblables

affaires ne doivent être confiées qu'à des gens ayant de la fortune et de l'instruction — dans les villes à des conseillers non payés; et fondamentalement par nomination royale aux fonctions permanentes. Par leur énergie, ces commissions de paix ont renversé un droit d' « inspection » des autorités de l'État, restreint l'instance supérieure des cours royales aux questions de principe, et ramené tout le restant à une « correspondance » entre le lord lieutenant et le ministre de l'intérieur. Mais l'élément important, que ces sessions des districts apporteut au parlement, est la connaissance pratique étendue des affaires publiques. Assurément les 3/4 des membres de la Chambre des communes furent, sous ce rapport, jusqu'au bill de réforme, des employés pratiques de l'administration.

La *constitution des paroisses* ensuite tient aussi les classes moyennes par les fonctions de « churchwarden, » d'inspecteur des pauvres et des routes, par l'administration courante et annuellement répétée de la répartition des taxes, dans la connaissance des choses publiques, qui fait la seule institution politique vivace d'une nation. Même dans les *villes*, la décadence de l'ancienne constitution corporative fut moins sensible par la persistance de cette vie paroissiale et par les fonctions de la justice de paix municipale.

Ce lien de voisinage était encore maintenu dans son *rapport avec l'Église*. Elle est, il est vrai, réglée en haut par l'évêque; mais, dans ses degrés divers, elle tient encore à la constitution temporelle par la propriété foncière et les dîmes ecclésiastiques, qui participent aux impôts et aux charges communales, par les commissions de paix et par les autres relations indiquées plus haut.

La somme de ces rapports forme cependant le *gouvernement intérieur du pays*, ainsi qu'il s'est développé par les trois appuis principaux de l'état du moyen âge, l'armée, la justice et l'Église. C'est l'État entier, qui se trouve ici devant nous dans sa vie interne, — dans toutes les fonctions, par lesquelles il demeure maître de la société, par lesquelles il contraint l'homme acquérant, possédant, jouissant, politiquant, à l'in-

telligence pratique et au sentiment équitable de ce par quoi l'on devient digne d'être libre dans un état libre.

Quelque écourtée que soit la statistique du dix-huitième siècle, on peut cependant réunir des chiffres approximatifs. Nous trouvons à sa fin 3,800 juges de paix actifs (parmi eux des ducs de sang royal et de nombreux lords), au moins deux fois autant de gentlemen officiers de milice, de deputy-lieutenants, shérifs; environ 10,000 jurés dans les assises du comté et quatre fois par an dans les sessions trimestrielles. Puis dans environ 14,000 paroisses et villages annuellement renouvelés un bailli de police, un inspecteur des routes, 2 churchwardens, 2 à 4 inspecteurs des pauvres et d'autres employés auxiliaires et *comités*. Abstraction faite du rapport de l'Église habilement entrelacé et de ses fonctions d'enseignement, cet état repose sur une *activité indépendante* des classes supérieures et des classes moyennes dans une mesure, telle qu'on ne la peut retrouver historiquement qu'à Rome et dans les républiques grecques. Les fonctions salariées paraissent à côté de cette participation personnelle et gratuite comme un complément, et sont restreintes au strict nécessaire, spécialement dans les fonctions judiciaires fortement rétribuées dans les officiers soldés de l'armée et des petites compagnies de milice et dans le nombreux personnel des employés financiers. Le restant est un personnel de bureau et un personnel servant, tel qu'il se rencontre également partout.

Cette manière de relier *la propriété et la fonction* est l'essence de la constitution anglaise. Comme elle continue à subsister d'une manière analogue à celle du moyen âge, la constitution put aussi continuer à subsister de la même manière. Ce qui est essentiellement nouveau, c'est assurément le système complémentaire d'impôts, par lequel il devient possible de racheter une série de prestations publiques pour de l'argent, que sans cela les classes imposables auraient à porter comme service personnel et comme lourde charge. Cet élément de fonctionnaires est pris en partie dans une position très estimée. Mais découvrir où se trouve la limite, que ce qui, par sa nature et son espèce, ne

peut pas s'acheter à prix d'argent, que ce qui est le plus important et le plus précieux, que le *caractère* qui appartient à un gouvernement public ne peut pas être obtenu seulement à ce prix, c'est ce que les classes propriétaires savent, là seulement où elles régissent elles-mêmes les affaires de l'État.

Et quand ces classes mettent, ce qui est nécessaire à tous, la *loi* en pratique journalière personnelle dans la vie, elles savent aussi de quoi il s'agit lorsque, elles-mêmes ou par leurs délégués, elles ont à voter la loi. Le corps électoral pour le parlement pouvait, au dix-huitième siècle, consister en un peu plus ou un peu moins de 200,000 personnes, dont alors la moitié environ, d'année en année par changements réguliers, apprenait à connaître l'état réel dans son activité personnelle. Outre cela, il s'agissait à cette époque d'un ordre économique permanent de peu de questions, habituellement d'une seule à la fois. Par la coopération d'un corps électoral personnellement actif, on acquérait sous ce rapport une intelligence et une force générales d'une inappréciable influence.

Dans la Chambre des lords et dans celle des communes, les *devoirs publics ainsi accomplis se sont réunis en des droits politiques correspondants.* La commune, payant l'impôt et s'administrant elle-même, a produit la Chambre des communes : l'activité personnelle des classes supérieures dans les fonctions judiciaires, la Chambre des lords. Ainsi est né un conseil héréditaire de la couronne, pour autant que cette habitude des classes propriétaires l'était aussi. Que ce conseil héréditaire de la couronne ne saurait être électif, c'est l'expression de ce principe de droit public, que dans la grande société européenne, composée d'éléments divers, dans nos États monarchiques, précisément pour ce motif, l'armée et l'église, la justice et la police ne doivent être administrées que par des employés à nomination. Toute anomalie à ceci a été, jusqu'en ces derniers temps, logiquement écartée. Les liens plus intimes, par lesquels l'impôt et l'activité personnelle se complètent réciproquement, la classe gouvernementale est toujours à la tête des imposables, les plus imposés à la tête de l'administration des

districts et des communes, — par lesquels dans les districts tous les éléments de la Chambre haute et basse, — les employés nommés et élus reparaissent d'une manière semblable, — par lesquels la pairie et les commoners sur pied d'un même droit de propriété et de famille, sont aussi rattachés et reliés par les liens de famille, — tout cela résulte comme conséquence ultérieure des institutions fondamentales.

La *constitution et l'administration se pénètrent ici*, non pas d'après un système mécanique de répartition, mais d'après une loi égale, qui fait concorder la puissance sociale de la propriété, ses devoirs publics, ses droits politiques correspondants et lui donne ainsi une reconnaissance générale comme droit public. En tous cas, il se produit nécessairement deux opinions fondamentales par la *suite* du développement, les modifications que l'on a en vue dans cette organisation publique, suivant que l'on considère l'État de haut en bas ou de bas en haut. Il se forme d'après cela un parti administratif, tories, et un parti constitutionnel (whigs), selon que l'on considère l'unité du pouvoir de l'État ou le droit politique de l'individu comme dernier élément de décision. Dans un État tranquille et au repos, ils sont d'accord, et ce qui fait des whigs et tories des partis capables de gouverner, c'est précisément ce qu'ils sont d'accord à reconnaître comme préalable naturel.

La force interne d'une pareille vie publique repose sur ce qu'elle dirige toute l'éducation du peuple vers l'État, que, dans le lord et le gentleman, comme dans le fermier et l'ouvrier, elle éveille le sens véritable pour la vie publique, qu'elle relie, sous ce rapport, toutes les classes, avant tout cependant donne aux classes supérieures les tendances viriles et l'essor, qui cherche la valeur et la force dans ce que l'homme est dans l'*État*. La plus faible reconnaissance de l'État devient ici le but et l'orgueil d'une vie d'homme ; tandis que par l'activité sans but des hautes classes — là où ce sentiment fait défaut — les honneurs incroyablement multipliés de l'État sont devenus sans valeur.

Cette *éducation pour l'État* a fondé la grandeur de l'Angleterre, comme autrefois celle de Rome. Chaque chose en par-

ticulier y est simple, sobre et sérieuse comme dans l'ancienne organisation romaine, bien éloignée des images brillantes qui furent autrefois répandues en Europe par de Lolme et par l'auteur de *l'Esprit des lois*. Mais ces simples institutions sont fermes et permanentes, et à l'heure du danger, de l'épreuve par de grands devoirs, elles montrent tout l'essor et la grandeur du caractère d'une nation fière et libre. Dans la lutte contre les colonies américaines, plus encore dans celle contre la révolution française, on vit par le résultat ce que signifie l'éducation d'un peuple pour l'État. Dans la vieille Angleterre, sur une base de l'étendue de trois provinces prussiennes, avait crû un État qui s'incorpora le pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande, colonisa le nord de l'Amérique et la plus heureuse partie de l'Asie, s'appropria une nouvelle partie du monde, la royauté maritime du globe, l'égalité avec les puissances continentales, par de glorieux fait d'armes. Et ce qui est peut-être plus : un peuple qui, par le commerce du monde, a rassemblé chez lui les richesses et le luxe de toute la terre, qui assimile des masses de nababs et de parvenus, à chaque génération, à sa « gentry », qui dans le bonheur et l'éclat d'une domination du monde, n'en a pas moins conservé la simplicité des mœurs, l'amour de la vérité, la crainte de Dieu, le sens de l'équité et de la modération des puissants envers les pauvres.

Ce rameau des peuples allemands parut ainsi prédestiné par la Providence à conserver au monde européen la notion de l'État libre au dix-huitième siècle, pour en faire au dix-neuvième son patrimoine commun. Ici la liberté sociale et personnelle n'étaient pas, comme dans l'État antique, sacrifiées à la liberté politique. Pour la première fois dans l'histoire, la notion complète de la liberté était ici réalisée dans une grande organisation publique : la liberté sociale, personnelle et politique sans les sacrifier l'une à l'autre.

La liberté *sociale*, c'est à dire la possibilité légale pour les plus petits de s'élever par le talent et le mérite à la propriété et aux honnenrs, — ce que l'inintelligence politique a compris comme seul contenu de la liberté, *égalité et fraternité*.

La liberté *personnelle*, qui conserve dans la plénitude de la puissance publique l'estime de la personne et la propriété individuelle, qui, en Angleterre, réclamée d'abord par la *Magna Charta*, mûrie avec chaque siècle, au dix-huitième siècle vint à maturité complète dans les droits fondamentaux anglais, — dans une soigneuse limitation du pouvoir de la police par les tribunaux et par des corporations politiques indépendantes.

La liberté *politique*, la capacité d'une volonté publique générale, la capacité d'un peuple de se donner lui-même ses lois, qui, d'après l'expérience des siècles entiers par ce peuple, ne peut être acquise et conservée que par l'activité individuelle en tous sens. On ne peut non plus, quand on a ainsi compris la liberté, que la vouloir tout entière. Ce qui peut paraître à une opinion sociale exclusive restriction de la liberté, n'était ici en fait que l'accomplissement de son contenu entier.

Élections et droits électoraux, conversations politiques et lectures, presse et droit d'association, sont les vigoureux éléments d'union de cette liberté politique, dont l'essence est l'activité libre dans l'État. Ils sont ici devenus les tout-puissants leviers de la liberté, parce qu'ils relient les idées d'une population qui a gagné dans l'exercice journalier la conscience des devoirs publics, la connaissance pratique de l'État et le sentiment vrai à cet égard. Aussi sans ces éléments préalables, la presse et le droit de réunion se sont montrés des moyens énergiques de lutter pour le développement des intérêts sociaux et comme moyen de les élucider. Les bases organiques de l'État libre n'ont assurément jamais été introduites, non plus en Angleterre par ces puissances, mais ont besoin, comme dans l'antiquité et le moyen âge, d'une conception en autre lieu.

Les mille ans de l'histoire anglaise, qui maintenant sont derrière nous, prouvent que la liberté est un bien acquis, qu'elle est la création d'un travail dur et long et d'époques orageuses. Ils prouvent par le passage à travers la lutte des passions, par des violences sanglantes et par une grande injustice,

que la justice voit enfin tourner toutes choses au mieux. Et pour les peuples du continent, toujours tournant autour de la liberté et toujours s'en écartant, elles prouvent en fait d'une manière plus claire la vérité de l'adage du grand penseur : « e pur si muove! »

Digitized by Google

DEUXIÈME PARTIE

LA CONSTITUTION COMMUNALE ACTUELLE DE L'ANGLETERRE ET DU PAYS DE GALLES

Digitized by Google

CHAPITRE PREMIER

CIRCONSCRIPTIONS ET FONCTIONS DANS LA CONSTITUTION COMMUNALE DE L'ANGLETERRE

§ 1.

APERÇU SUR SON DÉVELOPPEMENT

Le self-government anglais est issu en première ligne d'éléments empruntés à la constitution judiciaire anglo-saxonne, et d'institutions normandes positives, par lesquelles la royauté soumet à ses fonctionnaires les éléments de la vie communale saxonne qu'elle a trouvés en décadence. Par la disparition des contradictions nationales, il naît précisément, de cette égale soumission, une nouvelle organisation communale sans séparation en classes, dans laquelle l'ancien esprit de la vie communale germanique renaît plus énergique que jamais.

La conquête normande avait laissé subsister le *comté saxon* existant, comme grandes circonscriptions des fonctions ; il était administré par un gouverneur, vicomte « vice-comes » (shérif), généralement de manière à ce que annuellement la garde du comté (*custodia comitatus*) soit affermée à celui qui en offre le plus.

Ce prévôt territorial exerce, comme souverain en matière de finance, de justice et de police, les pouvoirs royaux dans sa circonscription avec quelques réserves cependant :

1° Les affaires litigieuses ecclésiastiques et temporelles sont séparées et, pour les premières, on concède à l'Eglise une juridiction propre ;

2° Les affaires importantes, spécialement les accusations contre les évêques et les possesseurs de grands fiefs, sont réservées à la décision de la cour (*curia regis*), c'est à dire que le roi s'est personnellement réservé en général le droit de composer le tribunal, en déléguant une commission;

3° Le conquérant a promis *de maintenir en vigueur les bonnes et éprouvées lois d'Édouard le Confesseur*, c'est à dire que le shérif, quand il tient justice sur des vassaux de la couronne, des arrière-vassaux et des hommes libres, doit composer la cour de la manière traditionnelle et rendre la justice d'après les formes et les principes traditionnels.

Le mode de gouvernement qui en découle, absolu en fait, reçoit de la *Magna Charta* une première restriction constitutionnelle qui, sous Henri III, conduit seulement à une violente querelle et lutte de la royauté avec la noblesse. Le successeur de Henri III s'est le premier élevé à la conception royale des choses qui allie tellement l'unité et la force du pouvoir gouvernemental aux exigences de la nation, que *les droits de liberté réclamés sont imposés aux corporations qui y conviennent comme des devoirs déterminés.* Le passage de la monarchie absolue à la monarchie constitutionnelle, déjà préparé par des mesures administratives isolées depuis Henri II, s'accomplit alors par une série de lois dans le siècle des trois Édouard, par *la création positive de la constitution des comtés.* Les points capitaux, résumés d'après la partie historique et en tenant compte des derniers développements, sont les suivants :

I. *Le pouvoir judiciaire en matière civile* était, dès le douzième siècle, passé en partie du shérif à des commissaires ambulants du roi. Lors de l'assemblée extraordinaire de Northampton (1176), le pays est divisé en six circuits qui se sont maintenus dans l'ensemble jusqu'aujourd'hui. Vers le même temps commence à se former un collége ou banc de justice (*bancum*); les affaires judiciaires se séparent alors plus profondément entre elles des affaires financières. Depuis la *Magna Charta* les cadres des trois colléges de la cour royale existent déjà; à côté d'eux subsistent encore des juges ambulants particuliers

dont le personnel se fond peu à peu avec celui des cours royales. Après que l'on eut ainsi acquis des organes fixes pour l'unité et le développement du droit national commun, la procédure par preuve fut aussi transformée sous la direction des juges royaux. Déjà depuis Henri II, on avait commencé à remplacer la preuve par le duel, par des comités nommés dans la commune et servant de commission de preuve (*recognitiones*). La généralisation de cette procédure a donné naissance au *jury civil*. Le devoir antérieur des possesseurs de biens de chevalier et des francs-tenanciers de comparaître, comme justiciers (suitors) au tribunal du comté, devient alors le service de juré, restreint cependant aux francs tenanciers ayant au moins 40 sch. de rente foncière. Le *shérif* est par ces réformes réduit à la position de fonctionnaire exécutif des tribunaux royaux et en outre aussi au jugement de petits procès civils. Les fonctions de shérif sous cette forme passent ensuite comme service à tour de rôle aux plus grands propriétaires fonciers du comté, avec l'obligation d'une représentation honorifique dispendieuse et celle de nommer leurs propres employés inférieurs sous leur responsabilité. En 1846, seulement, on établit de nouveau des tribunaux de district permanents pour de moindres procès civils, auprès desquels on omet en général d'assumer un jury.

II. *La justice de police et criminelle du comté* était, au début, également concentrée dans les mains du vicomte (vice-comes) normand. Il tient comme président royal du comté un tribunal criminel périodique dans les circonscriptions inférieures du comté (tournée du vicomte, *turnus vice-comitis*) avec les habitants de cette localité comme justiciers et en observant la procédure de preuve traditionnelle. Il dirige aussi les communes dans le devoir d'accusation, dans le soin de la poursuite et de la détention nécessaire en cas de rupture de la paix. Précisément ici, la centralisation depuis Henri II se manifeste le plus fortement ; par suite des défauts de l'administration des shérifs, les juges ambulants entreprennent le jugement, tandis que l'ancienne participation des communes est restreinte à la fixation de la question de fait (question of fact), par des comités nommés,

qui, dans le siècle des trois Édouard, se séparent en *jury d'accusation et en jury de jugement*, et, depuis la fin du moyen âge, deviennent, de commissions d'enquête et de preuve qu'elles étaient à l'origine, une partie constitutive du tribunal dans son jugement. L'antique service judiciaire des justiciers dans le tribunal criminel se confond ainsi avec le service de juré.

Le côté policier des anciennes institutions saxonnes est étendu d'une manière importante, et depuis Richard Ier il y a sous ce rapport déjà des fonctionnaires locaux pris dans la chevalerie (*coroners*). Dans le siècle des trois Édouard, on rencontre des *seigneurs de police*, nommés d'abord d'une manière transitoire pour maintenir la paix dans des temps agités, ainsi que pour l'exécution de nouvelles ordonnances pour régler les rapports du travail rural, les salaires, le prix du pain. Depuis 34 Édouard III, il en émane une *institution générale, permanente de seigneur de police* (justices of the peace) » choisis dans le nombre des grands vassaux, des propriétaires de biens de chevalier et des jurisconsultes du comté, avec des pouvoirs pénaux étendus, qui doivent être exercés collectivement dans les sessions trimestrielles avec un jury. Les fonctions de juge de paix sont devenues dans le cours des siècles la source de l'influence politique de la gentry.

III. *Une série de villes constitue une exception à ces constitutions de district, de justice et de police.* Afin d'alléger leur service en matière de justice et de police, on leur permet, par charte royale, de former une circonscription juridique particulière, afin de faciliter la levée de leurs contributions, la localité leur est concédée en propre fermage (*firma burgi*). Ainsi s'évanouissent les prévôts et les fermiers royaux particuliers, et ainsi naît un droit de présentation, d'élection des employés que le tribunal municipal et le pouvoir communal doivent administrer. D'après ce système, dans le courant du moyen âge, plusieurs centaines de villes ont reçu la concession d'une constitution communale particulière. Depuis la naissance de la Chambre des communes on en convoque aussi petit à petit un nombre important au parlement. Du même pas s'accroît l'in-

fluence politique de l'élément municipal, la naissance de seigneurs de police municipaux particuliers, la concession d'une juridiction plus éteudue civile et criminelle. Petit à petit le nombre des villes ainsi représentées est augmenté jusqu'à deux cents, avec une représentation exagérée au parlement, qui conduit à remédier à cette contradiction par une transformation tantôt violente, tantôt artificielle des constitutions municipales. La loi organique sur les villes de 1835 leur a seulement rendu sous ce rapport les conditions naturelles de leur vie.

IV. *Une nouvelle constitution défensive*, commencée déjà sous Henri II, est formulée sous Edouard Ier et mêlée à la nouvelle police de district. Elle place en face des milices féodales à cheval, un service de milice à pied, réparti en divers degrés sur les fiefs de chevalier, les possessions des bourgeois, les grands, moyens et petits francs-tenanciers. Dans chaque « hundred » on nomme des *constables* pour les revues d'armes; sous Édouard III il y a aussi dans chaque village un *petty constable* qui, comme bailli de police, s'est généralement confondu avec l'ancien bailli judiciaire saxon (*tithingman, headborough*). Par ces milices des comtés, deux siècles durant, le système des milices féodales fut complété, puis enfin évincé. Les transformations postérieures depuis les Tudors touchent au système d'armement, mais conservent le principe de l'appel de la propriété foncière au service de la milice; de plus, la grande propriété se charge des places d'officier comme emplois honorifiques. Le commandement permanent est occupé maintenant communément par un grand seigneur foncier, le lord lieutenant du comté, qui a coutume d'unir cette fonction honorifique à celle de premier juge de paix du comté. La révolution a d'abord aussi amené un système de troupes permanentes soudoyées qui fut fortement augmenté au dix-huitième siècle par les guerres extérieures. Les milices du comté, tombant par cette cause en décadence, sont ensuite ranimées de nouveau par la lutte contre la révolution française, mais retombent en décadence après les guerres avec la France. Depuis 1829 l'enrôlement régulier périodique est suspendu et ainsi la charge

antérieure du service se trouve allégée. Mais la propriété foncière a encore toujours plusieurs devoirs honorifiques par les places d'officier et divers travaux administratifs dans la commission de milice qui est composée de « deputy-lieutenants » le plus souvent juges de paix.

Ces quatre institutions forment le self-government, tel qu'il est issu du moyen âge. Il est né par la voie de la législation et de manière à ce que les pouvoirs royaux déjà existants, les emplois et les droits qui s'y rattachaient sont transportés à des personnes, des associations communales et modifiés par la division et l'adjonction de nouvelles charges en matière de fonctions et d'impôts. Sur ce domaine, l'*association de district* se présente comme ensemble au premier rang et le principe pour les fonctionnaires est la nomination par le roi. Ce self-government plus ancien n'est donc pas une constitution pour les *communes locales*, mais pour des districts et des communes ou communautés collectives; c'est principalement un ordre d'*administration* communale qui n'acquiert d'abord d'influence politique que médiatement par le moyen du parlement, et devient ainsi un élément constitutionnel important. C'est une administration d'après les lois du pays; les associations de district n'ont *ni à légiférer ni à concéder des impôts*, mais à appliquer les lois et à dépenser des impôts légaux. Tous les employés importants émanent d'un *droit de nomination*, le principe électoral y a une place très subordonnée. Une exception indéterminée de ces principes n'existe que pour environ 200 villes et bourgs, avec un système intentionnellement modifié d'élections et de fonctions. Sous cette forme, nous trouvons aussi le self-government chez Blakstone sous la rubrique des « subordinates magistrates », plus comme un *système d'administration des districts*, que comme une constitution communale indépendante.

Les petites associations *communales locales*, « decuries, tithings, » ont dans ce système une position très subordonnée et fort peu indépendante. Les débuts d'une constitution communale locale indépendante existent à la fin du moyen âge seule-

ment dans la paroisse avec ses « churchwardens » (marguilliers) et son assemblée paroissiale. Ce n'est que dans la période des Tudors, qu'il s'y rattache une constitution relative aux pauvres du village, qui ne consiste cependant que dans la charge des inspecteurs des pauvres, sous les ordres des juges de paix. L'administration communale des routes s'organise d'une manière analogue. Seulement au dix-neuvième siècle il s'en développe une nouvelle constitution communale et générale, dans laquelle le principe électoral et celui de la représentation acquièrent une valeur étendue, et il paraît désormais un second système d'institutions communales composé des quatre groupes suivants :

V. *La constitution paroissiale* repose à la fin du moyen âge sur une taxe ecclésiastique (church-rate) née par le droit coutumier; l'administration économique de l'église est régie par les fonctions communales de marguillier (churchwarden); pour la délibération et les résolutions des membres contribuables il y a l'assemblée paroissiale (vestry), dont la procédure est, au dix-neuvième siècle, réglée de plus près par les lois.

VI. *L'assistance des pauvres de la commune* forme depuis la législation d'Élisabeth une charge communale répartie par paroisses et selon la propriété réelle; elle renferme en même temps les bases d'une nouvelle constitution des communes locales et un droit d'établissement très embrouillé. Pour le service personnel de l'assistance des pauvres, naît la fonction honorifique des inspecteurs des pauvres (overseers of the poor), pour lever, dépenser et ménager le fonds des pauvres sous la direction des juges de paix. Par la loi des pauvres de 1834, cette constitution s'est développée en plus grandes associations de district pour les pauvrés, — avec des conseillers des pauvres de district qui émanent des élections communales et ont un droit de vote classé, — et un organisme tout nouveau pour l'administration, sous la direction d'une autorité royale centrale, le « Poor Law Board ».

VII. Il s'y rattache en première ligne *un développement de la*

constitution communale, au point de vue de nouveaux besoins, spécialement de la police de santé et des bâtisses, qui s'est formé, pièce par pièce, au dix-neuvième siècle, sur la base des mêmes impôts communaux et d'un système électoral et de fonctionnaires analogue, par les actes sanitaires de 1848 et la loi communale de 1858, ainsi que plusieurs autres lois nouvelles.

VIII. *L'administration communale des routes* repose, depuis les Tudors, sur les fonctions communales de l'inspecteur des routes (surveyors of highways), et un système ordonné de corvées pour les routes. La nouvelle loi sur les routes 5 et 6 Guill. IV, c. 50 transforme complétement les prestations en nature, en contributions pécuniaires annuelles, et organise le droit électoral des contribuables, l'administration et les fonctions, à peu près à l'image des nouvelles associations pour les pauvres.

Ces huit institutions forment *la constitution actuelle des districts et des communes anglais*. Leur caractère fondamental consiste dans la répartition des charges pécuniaires, des services personnels et des fonctions honorifiques de la vie commune, sur la propriété foncière, du district et du village, d'après une mesure fermement réglée. Dans le temps le plus récent, les prestations pécuniaires, spécialement par le fort accroissement du « county poor » et « highway-rate », les charges d'impôt s'élèvent de 240 à 320,000,000 de francs qui reposent sur les biens portant revenu dans l'association communale. L'appel des classes supérieures et moyennes au service *personnel* est encore toujours d'une non moindre importance, c'est à dire environ 200,000 personnes de la classe moyenne pour le service du jury et pour les fonctions communales inférieures (changeant chaque année), et plus de 20,000 personnes (parmi elles la moitié environ activement) parmi les classes supérieures pour les fonctions viagères de juges de paix. La pensée fondamentale de l'organisation féodale normande est donc passée ici de la constitution militaire à la constitution civile et s'y est perpétuée. C'est la pensée fondamentale que la propriété

réelle, comme base principale de l'état de maison, du ménage, est surtout destinée au service de la vie *communale*, et par suite de l'État, et que la grande propriété a le privilége d'être chargée plus fortement, matériellement et intellectuellement que la petite propriété. Par l'ensemble de l'État, se manifeste ainsi, comme un principe ferme et clair, *la naissance de tous les droits politiques des devoirs politiques*, toute la puissance et l'importance des classes supérieures émanant de l'impôt réel et des fonctions honorifiques laborieusement remplies (1).

(1) L'exposé de ces rapports dans les « Blackstone's Commentaries » est très incomplet, conformément au plan de l'ouvrage. A la fin de son introduction il touche d'abord à la division territoriale. Dans le premier livre du *Droit des personnes*, il rattache ensuite au parlement et à la prérogative royale un *cap. IX, of subordinate Magistrates*, I, pag. 338-365. Il a en vue ainsi principalement la position des fonctionnaires du comté comme fonctionnaires subordonnés des tribunaux royaux, exclut expressément la constitution et renvoie dès la préface, pour les particularités de la constitution communale, au grand ouvrage général : Burn's *Justice of the peace*. Il se restreint en conséquence à exposer les droits des fonctions : 1° de shérifs ; 2° de coroners ; 3° de juges de paix ; 4° de constables ; 5° des inspecteurs des routes ; 6° des inspecteurs des pauvres ; et traite pour chacun d'eux d'abord de son origine, puis du mode de nomination et de démission, enfin des droits et obligations principales. Les fonctions d'inspecteurs des pauvres se rencontrent au chap. XI du clergé ; celles de lord lieutenant au chap. XIII de l'état militaire.

Les plus récentes éditions remaniées de Blackstone se restreignent environ dans les mêmes limites et au même mode d'exposition. Elles ne donnent pas non plus d'images sans lacunes de la naissance de la constitution communale, aucun aperçu des impôts communaux, aucune notion sur l'organisme de l'administration communale. Ici aussi l'ensemble apparaît comme un appendice à la constitution parlementaire, un court aperçu de fonctions subordonnées et peu nombreuses. Pour le juge de paix anglais et l'employé communal, on compte sur l'usage des compilations populaires, le plus souvent par ordre alphabétique, qui sont peu connues au dehors et difficilement intelligibles dans leur forme anglaise.

Il n'y a pas d'*exposé complet* de l'histoire et de l'état actuel de la constitution anglaise. Dans l'écrit de J. Toulmin Smith (*Local self-government and centralisation*, London, 1851), la tendance est plus digne d'éloges que la matière ; le tout est plutôt une critique des nouveaux travaux législatifs de cette espèce. L'ancien ouvrage allemand du président de Vincke (*Exposé de l'administration intérieure de la Grande-Bretagne*, publié par B. G. Niebuhr. Berlin, 1815, 2° édition, 1848) était un travail préparatoire,

§ 2.

LES CIRCONSCRIPTIONS DU COMTÉ, DE LA CENTURIE ET DE LA COMMUNE (1)

I. La division civile capitale du pays (abstraction faite des divisions ecclésiastiques) est, d'après Blackstone, la division en *comtés;* savoir 40 en Angleterre et 12 dans le pays de Galles. La division en « shires ou comities » est traditionnellement rapportée au roi Alfred. Beaucoup des comtés actuels existaient cependant déjà comme petits royaumes, comme ceux de Kent, Sussez, Essex, Norfolk, Suffolk, Middlesex, Surrey; d'autres sont cités, dès le temps de l'heptarchie, comme gouvernements ou comme vice-royautés; en sorte que la grande majorité des comtés anglais actuels existait dès avant Alfred comme districts délimités. Quelques-uns des 40 comtés d'aujourd'hui subsistaient d'après la conquête normande comme comtés palatins séparés; celui de Chester fut cependant soumis à la constitution parlementaire sous Henri VIII et celui de Durham sous Charles II. Le comté de Monmouth fut démembré du pays de Galles sous Henri VIII et uni à l'Angleterre. Quelques comtés embrassent outre la terre ferme encore des îles voisines, spécialement Wight, Portland, Thanet, etc.

énergique et digne d'éloges dans sa conception, pour l'administration de la police anglaise, mais qui est vieilli maintenant dans sa plus grande partie. En m'y rattachant, j'ai rédigé l'exposé historique du dix-huitième siècle qui précède, pag. 153 et suiv., de manière à pouvoir servir d'aperçu encyclopédique de l'ensemble et j'ai reproduit dans cet exposé préalable les principaux monuments historiques, parce qu'une vue d'ensemble est la principale nécessité actuelle.

Comme il est également nécessaire de donner dans cet exposé les points d'attache avec Blackstone et avec les descriptions anglaises auxquelles nous sommes habitués, le chapitre premier contiendra d'abord un aperçu des districts et des fonctions dans les rapports les plus étroits avec le chapitre de Blackstone.

(1) Blackstone, I, pag. 114-120.

Digitized by Google

Avec ces réserves, il est exact de dire que les comtés anglais, dans des limites qui ne sont pas modifiées dans leur essence, subsistent *depuis environ mille ans*, comparables aux petits territoires allemands, là où de semblables unions, formées par des classes communales, subsistent encore. Récemment seulement, le conseil d'État (le ministère d'État) fut autorisé par le bill de réforme d'unir, en vue des élections parlementaires, des parties de comtés qui se trouvent dans un autre comme enclave. Plus tard, par la loi des limites des comtés, Boundary act. 7 et 8 Vict. c. 51, cette union est étendue à toutes les parties de l'administration des comtés et ainsi résulte une rectification qui n'est pas importante au fond.

A l'époque anglo-saxonne, les comtés ont principalement le caractère d'*associations communales*, bien que le mot « shire » (division) nous conduise déjà à une organisation positive dans des buts militaires et d'autres institutions publiques. A l'époque normande, ce sont des *circonscriptions de fonctions* (bailwicks) pour l'administration du gouverneur, dans laquelle persiste cependant l'obligation des francs-tenanciers (vassaux de la couronne, arrière-vassaux, *liberi homines*), d'apparaître comme justiciers devant le shérif dans le tribunal du comté et des divisions inférieures. Se rattachant à cette coutume juridique, plus tard le comté s'organise de nouveau, par une série de lois, en une *association communale des ménages libres* ayant une fixité croissante. La *county court* (cour du comté) au sens du moyen âge — cour est pris comme assemblée nationale — était née alors qu'à la campagne on ne trouvait pas encore de fermiers ou de locataires, alors que les villani (*copyholders*) n'étaient considérés par l'administration normande que comme valets établis ou propriétaires sans droits de propriété. L'assemblée ne se compose donc que de propriétaires de biens de chevaliers et de francs tenanciers, tant à la ville qu'à la campagne, c'est à dire ces propriétaires de maisons et de champs dont la propriété est libre.

Aujourd'hui encore une pareille assemblée du comté se réunit, sous la présidence du shérif, pour l'élection des députés

de district pour le parlement, pour celle des coroners et des forestiers assez surannés. Les plus importantes affaires du district sont dans l'intervalle, vers le quatorzième siècle, passées aux juges de paix et aux constables qui leur sont subordonnés. Malgré les importantes transformations dans la vie interne du comté, il est cependant encore toujours la circonscription principale pour l'ensemble de la constitution judiciaire. La compétence, le ressort dans les affaires civiles et criminelles, se détermine d'après le comté dans lequel le sujet de plainte a pris naissance, où le délit s'est commis. Les assises des juges ambulants, les « general quarter sessions », la formation de la liste des jurés, le « sheriff's office » avec ses employés inférieurs ont pour limite ordinaire de leur ressort le comté; il est aussi la base des « county-rate. » Pour les élections parlementaires du comté on a cependant formé, depuis le bill de réforme, des circonscriptions inférieures fixes (divisions) dans les grands comtés.

On trouve des indications officielles sur la division actuelle en comtés, dans les préfaces aux listes de population, spécialement aussi dans le recensement de 1851. Les chiffres approximatifs pour un comté anglais sont, d'après cela, 60 lieues carrées et 450,000 habitants; dans le pays de Galles, 30 lieues carrées et 84,000 habitants.

Les tableaux de recensements permettent de réunir en un seul coup d'œil les comtés de l'Angleterre, rangés par ordre de grandeur avec les chiffres des populations en 1801, 1851, 1861 :

COMTÉS.	ACRES.	HECTARES.	1801.	1851.	1861.
Yorck	3,826,566	1,548,499	859,053	1,797,995	1,995,177
(District Est) . . .	768,419	310,957	111,192	220,983	240,227
(District Nord). . .	1,350,121	546,354	158,927	215,214	245,154
(District Ouest) . .	1,708,026	691,188	572,168	1,325,493	1,507,796
Lincoln	1,776,738	718,994	208,625	407,222	412,246
Devon	1,657,180	670,612	340,308	567,098	584,373
Norfolk	1,354,301	548,046	273,479	442,714	434,698
Northumberland. . .	1,249,299	505,554	168,078	505,568	545,025
Lancaster	1,219,221	493,383	675,486	2,031,236	2,428,744
Southampton	1,070,216	433,085	219,290	405,370	481,815
Essex	1,060,549	429,174	227,682	369,318	404,851

COMTÉS.	ACRES.	HECTARES.	1801.	1821.	1861.
Somerset	1,047,220	423,780	273,577	443,916	444,875
Kant.	1,039,419	420,623	308,667	615,766	733,887
Cumberland	1,001,273	405,187	117,230	195,492	205,276
Suffolk	947,681	383,499	214,404	337,215	337,070
Sussex	936,911	379,141	139,471	356,844	363,735
Cornwall	873,600	353,521	192,281	355,538	369,390
Wilts.	865,092	350,078	183,820	254,221	249,311
Salop.	826,035	334,281	169,248	229,341	240,959
Gloucester	805,102	325,802	250,723	458,805	485,770
Stafford.	728,463	294,790	242,693	608,716	746,943
Chester	707,078	286,134	192,305	455,725	505,428
Derby	658,803	266,599	161,567	296,084	339,327
Dorset	632,623	255,762	114,452	184,207	188,789
Northampton	630,338	255,088	131,525	212,380	227,704
Durham.	622,476	251,898	149,584	390,997	508,666
Warwick	563,916	228,213	206,798	475,013	561,855
Hereford	534,823	216,427	88,436	115,489	123,712
Nottingham	526,076	212,888	140,350	270 427	293,867
Cambridge	525,182	212,526	89,346	185,405	176.116
Leicester	514,164	208,067	130,082	230,308	237,412
Westmoreland . . .	485,432	196,440	40,805	58,287	60,817
Surrey	478,792	193,753	268,233	683,082	831,093
Oxford	472,717	191,295	111,977	170,439	170,944
Worcester	472,165	191,072	146,441	276,926	307,397
Buckingham	466,952	188,954	108,132	163,723	167,993
Berks.	451,210	182,592	110,480	170,065	176,256
Herlford	391,141	158,283	97,393	167,298	173,280
Monmouth	368,399	149,080	45,568	157,418	174,633
Bedford	295,582	119,613	63,393	124,478	135,287
Hunlingdon	229 544	92.890	37,568	64.183	64,250
Middlesex	180,136	72,896	818,129	1,886,576	2,206,485
Rutland.	95,805	38,770	16,300	22,983	21,861
GALLES					
Carmarthen	606,331	245,364	67,317	110,632	111,796
Glamorgan.	547,494	221,554	70,879	221,849	317,752
Montgomery	483,323	195,587	48,184	67,335	66,919
Brecon	460,158	186,213	32,325	61,474	61,629
Cardigan	443,387	179,426	42.956	70,796	72,245
Pembroke	401,691	162,553	56,280	94,140	96,278
Mérioneth	385,291	155,916	29,506	38,143	38,963
Deuhigh.	386,052	156,239	60,299	92,583	100,778
Carnavon	370,373	149,839	41,521	87,870	95,694
Rednor	272,128	110,122	19,153	24.716	25,382
Anglesey	193,453	78,285	33,806	57,327	54,609
Flint.	184,905	74,826	39,469	68,156	69,757

II. Blackstone compte comme principale circonscription inférieure du comté *les centuries* (*hundreds*) qui, dès le dixième

siècle, paraissent comme sous divisions fixes pour l'armée et la constitution judiciaire, et se sont maintenues avec une stabilité étonnante. Dans quelques comtés du nord on emploie la dénomination de *wapentake;* dans d'autres, encore celle de « wards ». Comme fonctions inférieures au comitat, ils étaient en majeure partie compris dans le fermage général du prévôt normand et étaient abandonnés par celui-ci à des « bailiffs, » sous-prévôts, jusqu'à ce que sous Édouard III on défendit à l'avenir ce rapport de fermage. Plus fréquemment que les comtés, ces circonscriptions inférieures furent abandonnées d'une manière durable et féodalement à des communes urbaines et à de grands seigneurs fonciers, de sorte que l'on rencontre en grand nombre des « hundreds in fee, liberties of hundreds, franchises of hundreds », avec exemption plus ou moins complète du shérif. Par 2 Ed. III, c. 12; 14 Ed. III, c. 9, on incorpora de nouveau, autant que possible, les « hundreds » exemptés au comté, et on rétablit un pouvoir supérieur du shérif lui donnant accès dans les districts libres par la clause *non omittas.* Néanmoins diverses concessions ont continué à subsister, et elles sont toujours encore coordonnées aux comtés. Le nombre des anciens hundreds, en y comprenant de semblables « liberties » est d'environ 800, auprès desquels il faut placer encore à peu près 200 villes exemptées.

Dans l'intervalle, il était résulté de si nombreux inconvénients de l'ancienne forme des centuries, que le stat. 9 Geo. IV, c. 43, autorise les sessions trimestrielles à les écarter en organisant à nouveau ces circonscriptions inférieures de l'administration de la police. Le nombre des circonscriptions ainsi en partie nouvellement délimitées, nouvellement divisées, nouvellement réunies sous le nom moderne de *divisions*, s'élève à 675, et concorde le plus possible avec les associations des pauvres de district.

Il n'y a plus qu'un petit nombre de comtés qui comprennent encore *des circonscriptions intermédiaires entre eux et le hundred.* Le yorkshire se divise en tiers, *trithings*, *ridings*, qui forment en réalité trois circonscriptions particulières pour

la milice et la police. Les trois « ridings » du Lincolnshire n'ont qu'une administration de police séparée. Les *rapes* en Sussex avaient auparavant leurs « rape-reeves » particuliers; pareillement les *lathes*, dans le Kent, leurs « lathe-reeves » spéciaux.

Le recensement de 1851 donne un relevé des comtés avec leurs anciens hundreds et leurs nouvelles divisions. Les dernières sont en partie devenues plus nombreuses par la division des hundreds, plus souvent encore cependant plusieurs hundreds, parfois même un grand nombre, sont réunis dans la même division. J'emprunte à une source postérieure le nombre rectifié des divisions. Les districts libres (*liberties*) sont compris dans les hundreds et divisions; je les mentionne cependant spécialement encore pour les mieux faire apprécier. La dernière colonne est formée par les villes coordonnées aux hundreds (boroughs).

Comtés.	Hundreds ou centories.	Divisions.	Liberties ou franchises.	Boroughs bourgs.
Bedford	9	9 (7)	»	1
Berks	20	20 (9)	»	6
Buckingham	8	8 (11)	»	2
Cambridge (avec Ely.)	18	19 (10)	1	2
Chester	7	14 (11)	»	4
Cornwall	10	16 (17)	»	9
Cumberland	6	6	»	1
Derby	6	7 (12)	»	2
Devon	35	33 (20)	»	11
Dorset	100	9	24	7
Durham	4	4 (13)	»	6
Essex	20	21 (13)	1	5
Gloucester	31	42 (21)	»	3
Hants (et Wight)	76	14	10	8
Hereford	11	12 (11)	»	2
Hertford	8	8 (13)	»	2
Huntingdon	4	4	»	2
Kent	72	5 (14)	3	11
Lancaster	6	8 (20)	»	13
Leicester	6	6 (8)	»	1
Lincoln	29	41 (20)	»	6
Middlesex	6	10 (18)	»	1
Monmouth	6	12	»	2
Norfolk	33	33 (27)	»	4

Comtés.	Hundreds ou centuries.	Divisions.	Liberties ou franchises.	Boroughs bourgs.
Northampton	20	20 (9)	»	3
Northumberland	9	20 (13)	»	4
Nottingham	6	14 (7)	»	3
Oxford	15	15 (10)	1	3
Rutland	5	5 (1)	»	»
Salop	14	28 (18)	»	5
Somerset	42	42 (20)	2	6
Stafford	10	10 (13)	»	6
Suffolk	20	4 (21)	»	7
Surrey	14	26 (12)	»	4
Sussex	70	6 (18)	2	4
Warwick	4	12 (15)	»	5
Westmoreland	4	4 (13)	»	1
Wilts	28	28 (15)	»	5
Worcester	5	11 (15)	»	5
York-East	6	13 (12)	»	2
York-North	15	15	»	3
York-West	9	20 (23)	»	8
Anglesey	6	6 (2)	»	1
Brecon	6	6 (9)	»	1
Cardigan	5	10 (9)	»	2
Carmarthen	8	8 (9)	»	2
Carnavon	10	10 (6)	»	2
Denbigh	6	6 (10)	»	2
Flint	5	5 (10)	»	1
Glamorgan	10	10 (12)	»	3
Merioneth	7	7 (6)	»	»
Montgomery	9	9 (13)	»	2
Pembroke	7	7	»	4
Radnor (1)	6	6	»	»

III. *Le membre inférieur est enfin, dans la constitution communale du moyen âge, la décurie* (tithing), telle qu'elle était

(1) Le nombre total des anciens hundreds et des circonscriptions libres qui leur sont analogues, comparé d'après ceci au chiffre d'environ 900, qui comprennent cependant, particulièrement dans le Dorset et dans Hants, beaucoup de demi-hundreds et de parties détachées; le nombre total des divisions serait, d'après le recensement de 1851, d'environ 750; mais alors leur nouvelle formation n'était pas complétement établie. J'ai en conséquence rectifié les nombres d'après les comptes rendus officiels des secrétaires de district dans les *Parl. papers* 1856, n° 235, vol. L, pag. 525-542, qui indiquent maintenant l'existence de 675 circonscriptions de police administrative, 576 en Angleterre, 99 au pays de Galles.

Parmi les 205 boroughs il y a quelques villes, dont le domaine se trouve dans différents comtés ou centuries, et qui sont comptées deux fois.

déterminée comme circonscription la plus basse, spécialement pour l'administration de la milice et de la police et pour la levée des impôts communaux locaux du moyen âge. Cette localité (tournship), ce village du moyen âge, est reconnaissable à ce que l'on doit nommer pour lui un seul constable particulier et parfois à côté de lui encore un second ou troisième bailli communal (tithingman, headborough), « whererver there is a constable, there is a township ». Une donnée statistique sur le nombre de ces « townships » ne se trouve nulle part, parce que leurs rapports avec l'administration communale actuelle sont devenus assez peu importants. Dans le « Report on local taxation » de 1843 le nombre des constables est évalué en chiffres ronds à 20,000.

Pour les rapports plus importants de la vie communale, il y a, depuis la réformation, la paroisse (parish) comme circonscription fondamentale. Leur nombre est bien moins étendu, parce que particulièrement dans les grandes paroisses du nord un nombre de « townships » est réuni dans une seule paroisse. Au quatorzième siècle le nombre de ces paroisses est porté à 8,632; sous Jacques Ier, à 9,284; le recensement de 1851 en indique 10,477.

A cause de la grandeur de beaucoup de paroisses, la législation de la restauration a laissé au libre arbitre des intéressés de diviser encore une fois les paroisses en localités séparées dans le but de l'assistance des pauvres. Le nombre des communes pour ces matières, particulièrement importantes de la vie communale, comporte, d'après le recensement de 1851, 15,533, qui forment comme « paroisses pour l'assistance des pauvres » un mélange de circonscriptions paroissiales ecclésiastiques, de décuries du moyen âge et d'associations locales des pauvres formées plus tard. (Voir au chap. VIII, § 104, la note statistique sur les nouvelles associations de district pour l'assistance des pauvres.)

Le volume 56 des *Parl. papers* 1854, n° 506, renfermant un relevé alphabétique des associations de district en vue de l'assistance des pauvres en Angleterre et au pays de Galles,

avec l'indication des diverses paroisses et villages s'y rapportant, donne les indications les plus complètes sur la statistique locale. Pour chaque localité on indique l'étendue superficielle, et la population en 1851, la valeur de la propriété réelle imposée pour la taxe des pauvres et les dépenses annuelles pour l'année 1851-1852; on donne ensuite la circonscription de police et l'ancienne circonscription du hundred auquel la localité appartient. Il faut cependant aussi tenir compte de ce que, pour les rapports *légaux* du moyen âge, l'ancienne « township » est encore toujours la circonscription fixée par la loi, que sous le rapport *ecclésiastique* et les rapports temporels, basés sur la paroisse depuis la réformation, celle-ci est la circonscription légale, et que la division locale, créée par les fonctions d'inspecteur des pauvres, ne forme la base que du système moderne de l'administration des pauvres (1).

(1) Il y a quelque difficulté par rapport aux « liberties », qui appartiennent plutôt par leur importance de fait aux villages et sont néanmoins traditionnellement coordonnées aux hundreds. Le mot de « liberty » (franchise) désigne un rapport d'exception, vis-à-vis d'une constitution du comté, par conséquent des institutions gouvernementales régulières de l'époque normande. Au rapport sous lequel elles sont coordonnées aux hundreds (et par conséquent se rattachent ici), ce sont de petites circonscriptions et villages dans lesquels un seigneur foncier ou une corporation, ou une commune avaient reçu concession de droits judiciaires inférieurs. Déjà par la législation du moyen âge une juridiction proprement dite en avait été séparée; et là où elle subsistait encore, elle perdit complétement son importance avec la décadence des tribunaux locaux. L'importance pratique de ces *liberties* consiste donc en ce que celui qui a reçu la concession a le droit d'instituer un *bailiff*, bailli pour les affaires du ressort du shérif, par conséquent pour les convocations, les exécutions, etc. Même ce pouvoir n'est cependant pas exclusif, parce que les employés ordinaires du shérif peuvent dans la plupart des cas exercer ici aussi leur charge par la clause *non omittas*. Le nom de « liberty » (franchise) « lordship, » a causé sur le continent cette méprise qui fit croire à l'existence en Angleterre, maintenant encore, de seigneuries avec juridictions et pouvoirs de police patrimoniaux, et comme si la pairie et la noblesse anglaise se trouvaient en quelque façon en relation avec ces rapports. Afin de réfuter cette opinion en passant, j'ai dans la première édition de cet ouvrage supputé dans la grande statistique des villages, de l'inspection des pauvres de 1854 (*Parl. papers*, 1854, vol. 56), spécialement les « liberties » et « lordships » en indiquant le nombre d'habitants, la taxe

§ 3.

LE SHÉRIF (1).

Les fonctions de shérif « shir-gerefa », cet emploi le plus ancien et le plus important du comté, sont d'origine anglo-saxonne, mais essentiellement étendues par le droit administratif normand, alors que les désignations de « vice-comes » vicomte et « bailiff, » bailli, deviennent officielles. Dans le langage populaire se maintint le nom saxon de « shir-gerefa, » parce que le vicomte dans les assemblées judiciaires remplissait essentiellement les fonctions qui sont à la fin de la période saxonne remplies par le « gerefa royal. » Plus tard, avec le réveil d'une vie communale indépendante, non seulement le nom populaire de shérif redevint usuel, mais il se produisit l'opinion que ses pouvoirs n'étaient qu'une *continuation* des fonctions du « shir-gerefa, » et que, dès l'origine, il avait été un fonctionnaire élu par le peuple, opinion qui aujourd'hui encore, est sans cesse rappelée, bien qu'elle soit inexacte d'après les sources. Indubitablement le « vice-comes » était en tous cas, depuis la conquête normande, un gouverneur nommé et révocable, qui devait être annuellement confirmé par l'Échiquier, même lorsque la nomination royale était à vie. Il n'y a eu de concessions féodales que dans des cas très rares. A Durham, les fonctions de shérif appartiennent à l'évêque jusqu'à l'abrogation complète du comté palatin, l'an 1836.

annuelle des pauvres, la divison de l'association de district des pauvres, la division de police où ils se trouvent. Il s'y agit de 52 petits villages ayant ensemble 38,427 habitants, qui paient annuellement 205,840 fr. de taxe des pauvres et sont incorporés pour l'administration de la police aux divisions ordinaire des justices de paix. Ces indications suffiront bien pour réfuter l'idée d'une police patrimoniale ou d'une exemption de la charge communale des pauvres.

(1) Blackstone, I, pag. 339-346.

En Westmoreland, il appartenait, par suite d'une concession par charte du roi Jean, au comte de Thanet, jusqu'à ce que l'extinction de la famille, en 1850, eût ici aussi rétabli le rapport habituel 13 et 14 Vict., c. 30. La cité de Londres obtint les fonctions de shérif du comté de Middlesex par une charte de Henri Ier, et les a conservées jusqu'aujourd'hui. Jusqu'à 8 Eliz, c. 16, souvent plusieurs comtés avaient le même shérif — coutume qui s'est maintenue jusqu'aujourd'hui dans les comtés de Cambridge et de Huntingdon.

Le gouvernement autrefois puissant et redouté du comté est par le cours du temps déchu de son importance. Il a perdu sa juridiction *pénale* ordinaire par la *Magna Charta*, sa juridiction *civile* ordinaire par le développement des tribunaux royaux, ses pouvoirs en matière de *police* par l'institution des juges de paix, ses pouvoirs militaires par celle des lords lieutenants. Néanmoins, le nom est resté avec quelques débris de presque tous ses pouvoirs antérieurs. La fonction est depuis la fin du moyen âge occupée par des « commoners, » mais est encore toujours la première fonction du comté et donne une préséance personnelle sur toutes les autres personnes du comté.

La nomination des shérifs est donc, dès l'origine, un droit royal qui fut, à l'époque normande, exercé sur proposition de l'Échiquier (1). Ce ne fut qu'à titre d'essai que, par 28 Ed. Ier,

(1) Quant à la nomination du shérif sur présentation des principaux fonctionnaires du conseil d'État dans la période des Édouards, voyez la partie historique, pag. 239. Ces anciennes ordonnances se modifièrent en pratique plusieurs fois avec la marche des affaires dans le conseil privé (privy council). Pareillement la procédure actuelle repose sur diverses particularités qui existent en partie à côté des lois, en partie ne correspondent pas précisément aux prescriptions législatives. Les premières propositions pour les fonctions pour l'année suivante doivent spécialement avoir lieu devant le grand jury des juges ambulants dans la dernière assise de l'année courante, mais émanent régulièrement du shérif, d'après les propositions duquel le juge, présidant les assises, choisit les trois noms et les publie (*Report on sheriff's office*, 1830, pag. 27). Le 3 février de l'année suivante, a encore lieu une assemblée du cabinet, avec adjonction des secrétaires du conseil d'État, afin d'examiner certains motifs d'excuse et d'établir la liste définitive, et alors seulement suit une séance officielle du conseil d'État (privy

c. 8, l'élection des shérifs fut abandonnée aux assemblées des comtés après peu d'années; cependant, la tentative avortée fut de nouveau abandonnée, 9 Éd. II, st. 2. La nomination pouvait, comme d'autres affaires de l'État, être faite, depuis Édouard Ier dans le conseil d'État (continual council). Pour régler cette affaire importante il fut décidé par 14 Éd. III, stat. 1, c. 7; 23 Hen. VI, c. 8, que le lord chancelier, le lord trésorier, le président du conseil d'État royal et les trois présidents des cours royales doivent annuellement se réunir dans la matinée du 6 novembre pour l'élection. Cette détermination réglementaire n'excluait pas cependant d'autres membres du conseil d'État et des cours royales sans nécessité. Plus tard, l'élection fut, par 24 Geo. II, c. 48, transportée du 6 au 12 novembre par considération pour les fonctions officielles des juges royaux. D'ailleurs, l'ancienne pratique continue à subsister dans ce qu'elle a d'essentiel et a maintenant la force d'une coutume constitutionnelle. Le chancelier de l'échiquier, le lord chancelier, tous les juges royaux et l'un ou l'autre membre

council), dans laquelle la reine, par une piqûre d'épingle à travers du parchemin à côté du nom (picking the sheriffs) désigne le shérif pour chaque comté. La nomination des shérifs du pays de Galles, 34 Henri VIII, c. 26, a lieu maintenant d'une manière tout à fait semblable, 8 Vict., c. 11. Si l'on nomme durant le cours de l'année un shérif à la place de celui qui est décédé, cela a lieu par un simple rescrit, sans observer les formes rapportées ci-dessus.

La question est encore toujours débattue de savoir si l'on peut nommer, d'après le droit de la couronne, sans observer ces formes, par un ordre de cabinet, les shérifs dit *poket-sheriffs*. D après la constitution actuelle cela se réduirait à une nomination par le ministre de l'intérieur. Un avis unanime des juges royaux de l'époque de Fortescue dénie le droit au roi d'obliger un shérif ainsi nommé d'accepter sa charge (Coke, 2 *Inst.* 559.) Blackstone prouve cependant que, jusqu'à lui, la nomination de parells « poket-sheriffs » avait eu lieu « occasionnellement. » La seule autorité à cet égard était cependant un cas sous Élisabeth, où la reine seule nomma le shérif, parce que les juges ne purent pas se réunir au jour légalement fixé à cause de la peste; celui qui rend compte du cas ne justifie la procédure que par l'invocation de la doctrine du droit de dispense de la couronne, qui plus tard fut abrogé par le bill des droits. La coutume paraît donc ne justifier ces nominations sans observer les formes que lorsque le shérif vient à mourir en fonctions.

du conseil d'État se réunissent et prêtent serment en langue française, « qu'ils n'éliront ni par faveur, ni partialité, ni par d'autres motifs inavouables. » On propose ensuite pour chaque comté trois noms comme candidats pour l'année prochaine, et s'il ne s'élève pas d'opposition, ils sont admis et transmis à la reine.

Le shérif ainsi élu est obligé légalement à accepter la charge. On tient déjà compte, lors de la nomination, d'excuses valables pour les absents ou pour ceux qui ont moins de fortune, d'ailleurs, on ne reconnaît pas d'autre motif de libération que par des actes parlementaires ou par patente royale. Le refus de prendre la charge ou de la prestation du serment de la charge était en son temps puni d'amende par la chambre étoilée, et est poursuivie maintenant par une procédure criminelle à la cour du « king's bench ». Celui qui a administré une année durant les fonctions peut les décliner pour les trois années suivantes 1 Ric. II, c. 11 ; à cause des fortes dépenses honorifiques et de la responsabilité on ne les recherche pas du tout, mais, au contraire, on les évite plutôt. La législation pour ce motif également n'a pas senti le besoin de fixer sous ce rapport un cens déterminé, hormis le précepte général, que les shérifs doivent avoir dans le comté assez de propriétés foncières pour cautionner entièrement leur gestion financière. On n'exige pas de domicile dans le comté.

Nominalement, la nomination a lieu aujourd'hui encore pour une durée indéterminée, « durante beneplacito. » Mais d'après 14 Éd. III, c. 7, le shérif encourt 200 livres d'argent d'amende s'il reste en fonctions plus d'une année. En cas de changement de règne, les principes habituels sur la durée ordinaire et le renouvellement des fonctions sont en vigueur.

Les fonctions du shérif formaient originairement un gouvernement complet dans l'administration financière, militaire et judiciaire de sa province (1). Comme justicier du roi il exerçait

(1) Voyez relativement à la *position primitive* du « shirgerefa » à l'époque anglo-saxonne, la partie historique, pag. 43, 46, en note ; relativement à

une juridiction civile et pénale d'après différents organismes, c'est à dire, que dans le langage juridique anglais, il forme un double tribunal : un tribunal civil du comté, « county court, »

celle du vicomte (vice-comes) de l'époque normande, pag. 106-109 et la note de 106. Quant à la diminution progressive de la dignité de shérif à l'époque des Édouards, pag. 230 à 232 et la note; sur leur position nouvelle et affaiblie, la VIe période. Les matériaux anciens sur les fonctions de shérif sont donnés par Spelman, *Glossarium s. v. comes, vice-comes, graphio.* Les plus anciens ouvrages de droit renferment encore plus de renseignements historiques, comme Coke, *sur Littleton, table v. sheriff;* et Dalton, *Officium vice-comitum, the office and authority of sheriff*, 1682, 1700 fol. (je cite d'après cette édition). Le recueil des plus riches, mais mal ordonné de Dalton (voir par exemple pag. 5) est la base de l'historique donné par Blackstone. Dalton aussi arrive d'après les plus anciennes sources à ce résultat, que le vicomte au début de l'époque normande conduisait l'ensemble du gouvernement de sa province (pag. 384, 292 et suiv.). Les relevés spéciaux ramènent toujours au droit administratif normand (Gneist, *Droit admin.*, § 8-13) d'où découle la longue série des pouvoirs nominaux.

La position originaire du shérif

1. Comme capitaine militaire, est surtout anuihilée par le lord lieutenant et la nouvelle organisation de la milice. La levée en masse tombe plutôt sous la rubrique suivante;

2. Comme *chef de police*, persiste encore sous le nom de « gardien royal de la paix. » Comme tel il peut ordonner la levée du « posse comitatus » en cas de sédition ou pour la poursuite de malfaiteurs en cas de flagrant délit, sur quoi tous les habitants mâles du comté de 15 à 70 ans, à peine d'amende et de privation arbitraire de la liberté, doivent suivre son commandement, paraître en armes et peuvent les employer en cas de résistance jusqu'à ce que mort d'homme s'ensuive. Coke, *Inst.* II, 193; *Inst.* III, 161. L'obligation du shérif de détenir les séditieux et de rédiger des protocoles sur la question de fait est encore aggravée par 13 Henri IV, c. 7. Originairement les « high constables » de la centurie et les constables des villages étaient nommés annuellement par le shérif dans son « sheriff's turn, » Dalton, *On sheriffs*, pag. 400. Toutes ces prérogatives sont cependant peu pratiques. Le *Report on sheriff's office*, pag. 34 et 35, raconte un cas récent où un shérif convoqua les constables lors d'un tumulte électoral. Comme ces personnes âgées et sans vigueur ne suffisaient pas, les serviteurs à livrée et les huissiers, du shérif de Londres furent pris comme auxiliaires. Le shérif cependant avait grand besoin de maintenir par après la concession des dépenses accordées par les sessions trimestrielles, car il n'avait la disposition d'aucun fonds à cet égard.

3. *Le tribunal criminel du shérif* (sheriff's turn) fut écarté d'abord par les assises des juges ambulants, plus tard par les juges de paix. Dalton, 392; Coke, II, *Inst.* 71-73. Encore aujourd'hui cependant la « curia francplegii

et un tribunal criminel du comté « sheriff's-turn, » qui sont encore en vigueur comme tribunaux en activité :

1° *Le tribunal civil du comté* (*county court*), se compose du shérif

Domini regis coram vice-comite in turno suo » n'est pas encore abrogée. Les ordonnances industrielles du moyen âge postérieur donnent au shérif encore un droit d'amende contre les boulangers et brasseurs, avec contrainte par corps, et ceci est aussi passé plus tard aux juges de paix. Ainsi le shérif dans ce domaine également descend au rang d'employé exécutif des tribunaux. En cette position, il paraît aussi aux assises criminelles des juges ambulant, pour lesquelles il réunit le jury et reçoit les juges. Il peut également se faire représenter ici. Ceci arrive toujours dans les sessions trimestrielles des juges de paix.

Sa position comme chef de la prison du comté est en rapport avec les n°s 2 et 3 « Head gaoler of the county. » Le fonctionnaire, dirigeant la geôle, (gaoler) n'est originairement que son représentant, et aujourd'hui encore il doit donner à son successeur une liste exacte de tous les détenus, 3 et 4 Guill. IV, c. 99, § 7.

4. Le *shérif comme receveur des impôts fonciers* devait recevoir les fermages royaux dans sa circonscription, devait recueillir les biens confisqués et les successions en deshérence au profit de la couronne ; il prêtait serment en cette qualité à l'Échiquier, afin de fournir ses comptes (proffers) en établissant son compte de dépenses (bill of cravings), etc.

Comme expression de cette position nominale les *patentes d'installation* étaient encore conçues jusqu'aux dernières modifications comme à l'époque normande, Dalton, pag. 8. La patente principale porte : « commisimus comitatum N. custodiendum quamdiu nobis placuerit, » etc. La patente « of assistance » avertit tous les évêques, les barons, les francs-tenanciers et habitants du comté d'être secourables et prêts à l'assistance vis-à-vis du vice-roi. Les quinze points du serment professionnel (Dalton, pag. 10-12), renferment encore un serment complet de juge et de receveur comme au moyen âge. Le rescript de décharge aussi à l'issue des fonctions (writ of discharge), est encore conçu comme au moyen âge (Dalton, 19-20). Comme fonctions ministérielles du shérif (ministerial office), on ne compte pas moins des douze attributions suivantes :

1. De *sauvegarder les droits royaux de la couronne*, spécialement les terres, les libertés, la suite judiciaire, les rentes et autres choses qui appartiennent à la couronne.

2. De *rassembler les casuels* du roi, spécialement les rentes foncières, les fermages, les exigences d'argent, les amendes, les droits, les confiscations.

3. De *prendre possession des biens* des félons condamnés, des contumaces, des infâmes, des trésors nouvellement découverts et d'autres petits droits régaliens, de biens en deshérence, de tutelles avantageuses sur les mineurs et les insensés.

4. D'exécuter et d'accomplir toutes sortes de *décrets*, jugements, exécu-

comme président, des chevaliers et francs-tenanciers comme justiciers obligés à la suite (suitors) et juges, (Blackstone, III, 36, 37). Il n'a pas la valeur d'un tribunal royal ordinaire (court of record), mais celle « du tribunal spécial du shérif » qui doit être régulièrement tenu de mois en mois, stat. 2 et 3 Éd. VI, c. 25, le mois étant calculé à 28 jours. Comme nouvelles affaires du ressort du « county court » vinrent se ranger, au treizième siècle, les élections des députés du comté au parlement, des coroners et des verderors;

2° *Le tribunal criminel du comté* (*sheriff's turn*) (Blackstone, IV, 273), est une cour royale ordinaire, « court of record. Il est nominalement tenu deux fois par an, peu après Pâques et la Saint-Michel, avec les justiciables comme « court leet », tribunal populaire du comté, Coke, *Inst.* II, 71. Depuis la *Magna Charta* il est défendu à ce tribunal de juger d'aucun

tions, ordres, et indications des tribunaux royaux; de faire rapport sur l'exécution, de rédiger la liste de service du jury et d'en avertir les membres (V. Dalton, pag. 96).

5. D'attendre les juges royaux dans leurs circuits, de veiller à leur logement et d'exécuter leurs ordres légaux (Dalton, pag 369-371). A ce point se rattache la défense de tenir table ouverte lors des assises, de donner des cadeaux aux juges ou à leurs serviteurs, stat. 14 Car. II, c. 21. En outre le shérif ne doit pas y avoir plus de quarante serviteurs de livrée, cependant pas moins de vingt en Angleterre et douze au pays de Galles.

6 Ils doivent assister les juges de paix du comté, c'est à dire en quelques cas de coopérer avec eux, d'assister aux sessions trimestrielles et d'exécuter certains ordres des juges de paix.

7. Les ordres des *commissaires des associations des digues* (commission of sewers) et d'autres commissaires royaux sont exécutés par eux.

8. De donner suite aux invitations des « coroners, » et des administrateurs de biens retombés à la couronne (escheators) » spécialement pour la convocation d'un jury.

10 Il *doit tenir en leur temps les séances de son tribunal*, tant du « sheriff's turn » que de la « county court » ; à quoi se rattachait alors son activité pour les élections parlementaires et alors aussi le jugement sur la capacité des électeurs.

11. Il doit publier certaines résolutions parlementaires.

12. Dans certains cas il doit procurer des *fourrages* pour la maison royale.

Je puis en outre rappeler encore une fois mon exposition historique dans le *Droit administratif*, § 8 et suiv., qui se rapprochent plus des anciens exposés de Dalton et de Coke que de celui de Blackstone.

des *placita Coronae;* cette défense ne se rapportait cependant pas aux accusations privées pour délit (appeal), aussi longtemps que dura cette procédure déjà en décadence. Aussi n'était-il interdit au shérif que de juger (to hear and determine) dans les affaires pénales, mais l'instruction avec des comités communaux ne l'était pas (to inquire). Ce n'est que peu à peu que ce jury d'accusation du shérif fut écarté par le grand jury sous la direction des juges ambulants et des sessions trimestrielles. Ainsi il ne resta des pouvoirs criminels antérieurs qu'un pouvoir de police (conservation of the peace), la revue des francs-tenanciers (view of frank pledge), les premières mesures en cas de sédition, la levée du « hue and crye », des fonctions de police pénale en cas de faux poids et de petites infractions de police. Mais le shérif doit aussi partager de pareils pouvoirs avec les juges de paix qui peu à peu l'effacent sous ce rapport et l'annihilent en fait.

Des pouvoirs financiers originairement complets du shérif, il ne reste plus que le recouvrement de ces revenus qui ne sont pas passés à d'autres employés financiers, *fructus jurisdictionis* au sens le plus étendu de l'époque féodale.

Le pouvoir du shérif ainsi organisé était en une certaine mesure d'une exposition difficile pour Blackstone. Le rapport originel du gouvernement royal s'était évanoui depuis longtemps, beaucoup de pouvoirs nominaux existaient encore. Il cherche pour ce motif à exposer d'une manière superficielle le pouvoir du shérif, comme celui d'un juge, d'un gardien de la paix, d'un fonctionnaire exécutif et d'un receveur des rentes :

1° *Dans sa capacité juridique* (judicial capacity), il traite et juge encore de petits procès civils jusqu'à 40 schell., dirige les élections des comtés et doit fournir les noms des élus;

2° *Comme gardien de la paix,* il peut saisir toutes les personnes qui attentent à la paix et astreindre chacun à fournir une caution de son maintien. Il doit *ex officio* mettre en détention assurée les félons et autres malfaiteurs et peut pour les poursuivre ou pour défendre le pays convoquer la levée en masse, *posse comitatus;* cependant il ne doit pas pendant son

année de charge remplir les fonctions d'un juge de paix, 1 Mary stat. 2, c. 8;

3° Dans sa qualité spéciale, comme *fonctionnaire exécutif des tribunaux supérieurs* (ministerial capacity), il doit exécuter tous les décrets de procédure des cours royales; dans la procédure civile il doit insinuer les ajournements, mettre en arrestation, recevoir les cautions; lorsque l'affaire arrive à sa solution, il doit convoquer le jury et le composer; lorsqu'elle est jugée, il doit veiller à son exécution. Pareillement il doit emprisonner dans les affaires criminelles, composer le jury, garder le prévenu et exécuter les jugements;

4° *Comme receveur des rentes royales* (king's bailliff), il doit dans sa circonscription sauvegarder les droits fiscaux; prendre possession des biens confisqués ou en déshérence; il doit recouvrer les amendes, les biens tombés en forfaiture, les épaves maritimes, le bétail vagnant et d'autres petites régales.

Les anciennes *formes* (1) traditionnelles de *la nomination* sont quelque peu en contradition avec les affaires officielles, en ma-

(1) Les réformes les plus récentes et les simplifications dans les patentes de nomination et dans la marche des affaires des fonctions de shérif étaient occasionnées par de nombreuses plaintes sur les faits inutiles et les émoluments lors de la nomination à cette fonction honorifique, sans cela si onéreuse. Ce fut la source d'une série de projets de lois récents : *Parl. Papers*, 1831/32, n° 195, 527; 1833, n° 211; 1837/38, n° 226, 385; 1839, n° 219; nomination des shérifs dans le pays de Galles, 1845, n° 239. Le report « from the select committee on the expenses attending the office of high shériff, » 1830, n° 520 est surtout instructif. Je vais en donner quelques extraits. Les formalités de la proposition des shérifs à l'Échiquier sont devenues passablement dépourvues de sens, un simple prétexte à émolument pour les secrétaires et les agents. Pareillement les « writs of assistance » et « supersedeas » sont devenus des formalités peu pratiques (pag. 3). Il serait opportun de délivrer aussi le shérif de l'obligation de pourvoir à ses dépens au logement des juges d'assises. L'usage de recevoir des juges avant leur entrée dans la ville, où siégent les assises, avec une cavalcade de serviteurs montés, augmente inutilement les devoirs honorifiques. L'usage, suivi jusqu'à présent, de conserver de vingt à quarante serviteurs à livrée (javelin men), doit-il être conservé dorénavant? Tout le compte rendu, la décharge des fonctions, et la remise du « quietus » réclament une réforme totale; les « proffers » peuvent être entièrement abolis; une série de postes ne se rapportent plus du tout à

jeure partie vieillies. Comme à l'époque normande, le shérif doit d'abord s'annoncer à l'échiquier (à peine de 100 liv. d'amende) donner des cautions du paiement ponctuel de son casuel, « pro-

la reddition de compte du shérif. Pareillement les dépenses d'une patente officielle peuvent disparaître (pag. 4). Les témoins donnent au comité une foule de particularités qui ne sont compréhensibles qu'au moyen de l'administration financière normande (Gneist, *Droit admin.*, § 12-13). Déjà la proposition du shérif avec ses cautions spéciales, et la série des formalités qui précèdent dans le trésor et la chancellerie la rédaction de la patente, et précèdent l'entrée en fonctions, sont un héritage de l'administration financière du moyen âge. La reddition de compte est une chose si compliquée, que l'avoué du shérif, au courant de ses affaires, doit employer un agent qui connaît parfaitement tous les êtres des bureaux de l'administration centrale. Le compte des dépenses « bill of cravings, » embrasse le logement des juges ambulants, les frais d'exécution, les frais de publication de proclamations, certains comptes des employés des tribunaux, les salaires des juges de paix (pag. 14). L'indemnité à cet égard est insuffisante. Souvent, par exemple, le juge est mécontent de l'équipage mis à sa disposition et menace le shérif d'un « amerciament » pour traitement irrespectueux. Des inutilités, des longueurs naissent ensuite par le devoir de recouvrer des arriérés d'impôts, depuis longtemps oubliés, des cautions forfaites et des amendes de personnes qui parfois sont mortes depuis des siècles. Malgré cela le shérif ou le sous-shérif doivent renouveler chaque année une inquisition « pour savoir si de pareilles personnes ont laissé des terres ou une fortune mobilière. » Ceci est résolu aux assises où le sous-shérif interroge à cet égard les douze premiers et meilleurs jurés et les avertit loyalement « qu'il a tenu une enquête loyale sous le serment de douze bons et légaux justiciers de sa circonscription, » — c'est pourquoi les jurés attendent une guinée pour boire à la santé du shérif (pag. 20). On procède d'une manière analogue pour recouvrer les arriérés, depuis longtemps sombrés, des fermages royaux (pag. 33). Dans le Lincolnshire on maintient un ancien poste de 37 liv. qui doit être demeuré en arrière du juif Simon à Lincoln et de la juive Deborah à Stanford et d'autres personnes bien connues dans les comptes de l'État (pag. 56.). Au lieu des serviteurs à livrée si chers (javelin men), on propose de mettre à la disposition du shérif une série de constables pour maintenir l'ordre dans la cour de justice; tandis que les serviteurs à livrée se laissant imposer par leurs nombreuses connaissances et, à cause du grand nombre de leurs parents, ne maintiennent pas en bon ordre la ville du circuit et le circuit (pag. 27). Les dépenses honorifiques du shérif sont dans le Warwickshire évaluées à 800 liv., comprenant la livrée pour cinq « bailifs », deux trompettes, quatorze « javelin men » avec chapeaux galonnés d'argent, la voiture, le harnais de gala, les frais de voyage, etc; il est usuel que le shérif au premier jour des assises soit l'amphytrion du clergé de la ville des assises et des environs, et tous les huit à dix jours

fers and profits », et faire rédiger d'une manière très minutieuse sa patente. Une patente lui confère la *custodia comitatus*, une seconde patente ordonne à tous les habitants de lui prêter assistance. Par un « writ of dedimus potestatem » on reçoit le serment professionnel formulé par 3 Georg. I, c. 15, qui est encore toujours conçu comme s'il était le chef judiciaire de

d'assises il a à sa table son sous-shérif, son chapelain et quelques amis ; le chapelain compte, pour son service durant l'année des fonctions du shérif, une douceur, gratification, de vingt à trente guinées; les serviteurs des juges ambulants comptent aussi sur un pourboire, par exemple, cinq guinées d'argent de gants pour chaque assise qui s'écoule sans condamnation à mort (pag. 31-32). Dans le pays de Galles les dépenses honorifiques du shérif sont évaluées à 310 liv., sans comprendre les équipages pour les juges qui, dans le pays de Galles, sont généralement à pied (pag. 37.) Dans le Somersetshire, le shérif évalue ses dépenses honorifiques à 2,000 liv. (pag. 61); pour les shérifs de Londres et de Middlesex, elles sont encore souvent évaluées plus haut. La reddition de compte seule coûte au sous-shérif deux voyages à Londres (pag. 33). En un cas on paya en droits pour les différents secrétaires et agents, qui coopèrent à la reddition de compte, 120 liv.(pag. 56-57). Dans ces circonstances la plainte suivante d'un noble campagnard est très naturelle. « Je connais différents exemples dans lesquels des gentlemen ont su fort bien se soustraire aux fonctions de shérif et ne sais aucunement comment ils s'en sont tirés. » (Sir Georg. Chetwynd Bart. pag. 33).

Beaucoup de ces plaintes furent écartées d'après les propositions des comités par la loi sur l'administration des fonctions de shérif, 3 et 4 Guill. IV, c. 99. La nécessité d'une patente et d'un « writ of assistance » furent abrogées; pareillement les profers, le « day of prefixion, » et la prestation de serment du « cursitor » baron (§ 2), l'ancien mode vieilli de rendre le compte final à l'échiquier. Les comptes des shérifs seront désormais revisés à la Chambre des comptes supérieure (commissioners of audit), ainsi que les autres comptes publics (§ 8). Les « bills of craving » sont établis au ministère des finances (§ 11), le shérif est délivré de l'obligation spéciale de rassembler les anciennes rentes des domaines, les « quit and viscontiel rents » ; elles sont, au contraire, attribuées au département des domaines et des forêts. Les droits en cas de mutation de propriété (profines et post-fines) sont abandonnés à l'administration de la caisse de l'État (§ 15). Les fonctions du « cursitor » baron sont partieullèrement abrogées par 19 et 20 Vict., c. 86. Mais le shérif conserve le recouvrement des amendes et confiscations dont connaissent les tribunaux criminels. La simplification des serments généraux des fonctionnaires n'a eu lieu, comme nous l'avons indiqué, seulement par 21 et 22 Vict., c. 48-49; la dernière loi permet même aux juifs de prêter un serment de shérif.

Digitized by Google

la police et receveur des rentes foncières du comté comme à l'époque normande. Il s'y ajoute les serments généraux des fonctionnaires, spécialement les serments d'allégeance et de renonciation, qui ont été maintenant par 21 et 22 Vict. c. 48 réunis en *un seul* serment plus simple. Comme à l'époque normande, l'année de charge court encore de la Saint-Michel à la Saint-Michel, tandis qu'en réalité la nomination s'attarde jusqu'en février de l'année suivante et la prise de possession actuelle plus longue encore. Seulement par 3 et 4 Guill. IV, c. 99, la prise de possession et la marche des affaires des fonctions de shérif ont été quelque peu simplifiées. Au lieu de la patente coûteuse se trouve maintenant un simple rescript (warrant), contre-signé par le secrétaire du conseil d'État. Diverses inutilités et dépenses honorifiques ont ainsi été abrogées. La charge n'en est pas moins regardée comme l'une des plus pesantes, elle se confère comme un service à tour de rôle aux plus riches propriétaires fonciers sans tenir compte des questions de partis politiques lors de la nomination.

§ 4

LE CORONER (1)

Le coroner, *coronator*, fiscal royal, est le conservateur de certains droits de la couronne dans le comté. La naissance de la fonction paraît dater de l'époque de Richard Ier (2). Ce fut

(1) Blackstone, I, pag. 346-319.

(2) Sur la naissance du *coroner*, voyez la partie historique, pag. 237, note, et Biener, *le Tribunal anglais des jurés*, I, 148-151. *La naissance de la charge* est encore toujours entourée de quelque obscurité. Une opinion accidentelle de Mirror, t. I, § 3, estime cependant qu'elle est aussi ancienne que celle de shérif; mais l'indication indéterminée, qu'elle émane du « droit commun » (V. Coke, *Inst.* II, 31, IV. 271), signifie cependant seulement que son mode légal de naissance n'est pas connu d'une manière assurée. Ce qui indique qu'elle naquit au temps du gouvernement personnel par une ordonnance *administrative*, c'est tant le mode de nomination que de révo-

l'une des premières concessions que l'on fit aux tendances des comtés vers le *self-government*, en ce que l'on plaça aux côtés du shérif, comme assistants, des membres de la chevalerie afin de sauvegarder les droits royaux dans les cas pressants. C'était, en une certaine mesure, un degré préalable aux fonctions de la justice de paix, possédant des capacités en matière de police, dans lesquelles le coroner se trouve concourir par la suite tantôt avec le shérif et tantôt avec les juges de paix. Le droit originaire de présentation attribué aux comtés s'est transformé ici en un droit électif formel, et par le cours du temps il a amené une collation reconnue et illimitée de ces fonctions. Par suite, d'une part, la sphère des fonctions du coroner a été étroitement limitée, mais, de l'autre, cette charge a été conservée avec jalousie jusque aujourd'hui comme étant la seule fonction honorable qui soit conférée par la voie populaire d'une élection, par l'ensemble de l'assemblée du comté.

I. *Les fonctions ordinaires du coroner* se réfèrent à ces affaires de la couronne qui réclament un employé local : *les enquêtes à cause de mort, les naufrages, la découverte des trésors.*

Leur principale affaire, les enquêtes à cause de mort (en cas de symptômes extraordinaires et pour ceux qui sont morts en prison) donne, dès 4 Ed. I, stat. 2, *de officio coronatoris*, une ordonnance étendue sur la marche des affaires caractéristique pour le mode d'administration de cette époque, et conçue dans les termes suivants :

cation qui repose sur un simple rescrit à rédiger par le chancelier, le « writ de coronatore eligendo, » qui doit seulement être visé à la chancellerie. Les plus anciennes notices des ouvrages juridiques sont, à cet égard, Bracton III, 2, c. 5-8, Britton, c. 1, Fleta, I, c. 18. (Voy. Coke, *Inst.* II, 174-176). Les plus récentes monographies renferment également des recherches historiques, spécialement : R. Clarke Sewell, *Treatise on the office and duties of coroners.* « Edit, by Welsby, 1854. » Jardine, *Remarks on the law and expediency of requiring the presence of accused persons at coroners inquest. London*, 1846. Si le président du « king's bench » est désigné comme « coroner » suprême dans tout le royaume, et le « master of the crown office » comme « coroner » pour le roi, il n'y a pas là l'expression d'un rapport historique, mais seulement d'un rapport d'affaires avec des fonctions analogues de l'instance supérieure.

« Le coroner, sur accusation portée, doit se rendre en un endroit où quelqu'un *a été tué, est mort subitement ou est blessé*, et doit ensuite faire comparaître devant lui en ce lieu des gens des quatre, cinq ou six villages les plus proches; et lorsqu'elles comparaissent, le coroner doit sous serment tenir une enquête de la manière suivante : spécialement, s'ils savent où cette personne a été tuée, si c'est dans une maison, dans les champs, au lit, dans une auberge ou en compagnie, et qui s'y trouvait; et si quelqu'un d'entre eux est trouvé coupable, il doit être saisi, livré au shérif et mis en prison. Lorsqu'il arrive qu'un homme est tué et est trouvé dans les champs ou dans les bois, il faut d'abord rechercher s'il fut tué en cet endroit-là même ou non; et lorsque le cadavre est transporté, on doit faire ce qui est possible pour suivre les traces des pas de ceux qui l'apportèrent là, si c'était à cheval ou en voiture. On doit aussi rechercher si le mort est une personne connue ou un étranger, et l'endroit où elle a dormi la nuit précédente. » — « Toutes les blessures doivent être examinées, en longueur, largeur et profondeur, et par quelles armes elles ont été faites, et en quelle partie du corps se trouve la blessure ou la contusion, et combien de personnes en sont coupables, et combien il existe de blessures, et qui les a portées. — Pareillement pour les noyés ou les morts soudains, s'ils ont été noyés, tués ou étranglés, avec une marque de strangulation au cou, ou à l'un de leurs membres, ou avec une autre lésion à leur corps. Et s'ils n'ont pas été tués, alors le coroner doit au moins s'assurer des personnes qui ont trouvé le corps et d'autres qui les accompagnaient. »

La pratique a réglé la procédure d'une manière encore plus précise. Les jurés, communément 15 ou 18, sous la présidence du coroner, doivent tenir leur séance à l'endroit même où eut lieu le décès, « super visum corporis ». Si l'on ne peut procurer le cadavre, l'établissement du point de fait appartient comme portion de la procédure criminelle ordinaire devant les juges de paix ou d'assises; une « coroner's inquest » (enquête de coroner), ne peut avoir lieu sans la vue du cadavre que lorsqu'on délivre à cet effet une commission spéciale. L'enquête

consiste en ce que le coroner, en présence des jurés, entend des témoins et d'autres témoignages sur les circonstances de la mort et faits établis par le langage d'au moins douze jurés. Il procède en outre comme cour royale ordinaire (court of record) régulièrement d'une manière publique; mais, s'il l'estime convenable, aussi à huis-clos. La sentence du jury porte-t-elle qu'une personne déterminée est prévenue du meurtre ou d'une responsabilité de la mort, le prévenu est, par « warrant » du coroner, constitué prisonnier pour subir la procédure judiciaire principale. Le coroner doit rédiger les protocoles et témoignages de sa procédure ainsi que le verdict du jury sous son sceau et sous celui des jurés, afin de les transmettre au banc du roi ou aux plus prochaines assises, 33 Hen. VIII, c. 12, et 2 Phil. et M., c. 13. Le verdict des jurés est comparable à un acte d'accusation dans lequel les jurés saisissent aussi la fortune de l'inculpé. Une procédure analogue par « coroner's inquest » peut avoir lieu pour établir le point de fait d'un incendie et d'une destruction d'édifice.

Une autre affaire du coroner est l'*enquête en cas de naufrage*, spécialement la détermination du point de savoir « si c'est un naufrage ou non, » ainsi que la fixation du propriétaire.

Puis, en cas de *découverte de trésors*, la recherche de l'inventeur, du lieu de la trouvaille, et si quelqu'un est soupçonné de la dissimulation du trésor.

Le coroner est en outre aussi « un gardien de la paix royale », en vertu de ses fonctions il a le pouvoir d'emprisonner pour cause de félonie, en concours avec les juges de paix.

Enfin, en cas de nécessité, les coroners du comté sont aussi les remplaçants du shérif dans sa capacité ministérielle. Les décrets des cours de justice sont adressés au coroner au lieu de l'être au shérif, lorsqu'il y a un motif suffisant de récuser le shérif à cause d'une partialité présumée. Pour de pareilles affaires administratives, les coroners du comté doivent se réunir, tandis que leurs actes judiciaires ont leur valeur, soit isolément, soit qu'ils soient réunis.

II. *La nomination des coroners* est un acte électoral du tri-

bunal du comté (1) et est donc entreprise par les francs-tenanciers, sous la direction du shérif, d'une manière analogue à l'élection des dépntés du comté pour le parlement, 28 Ed. III, c. 6; Coke, *Inst.*, II, 558. Un « writ de coronatore eligendo », émanant de la chancellerie, avertit le shérif de réunir les francs-tenanciers pour l'élection, de rédiger authentiquement les actes électoraux et de faire prêter serment à l'élu. Dans la plupart des comtés on élit 3 ou 4 coroners, mais on en rencontre également de 6 à 7 dans un comté.

D'après 3 Ed. I, c. 10, on devait élire à cet effet des *chevaliers*; d'après 14 Ed. III, stat. 1, c. 1, des gens qui ont une propriété foncière suffisante pour remplir leur charge; d'après 29 Ed. III, c. 6, des justiciers de la plus haute classe (most lawful men). Dans la pratique la plus ancienne, on exigeait pour ce motif des possesseurs de biens de chevalier, c'est à dire des possesseurs de 20 livres d'argent en rente foncière. Encore sous Édouard III, on éloigna un marchand de ces fonctions comme incapable. La pratique plus récente ne repose plus sur une capacité particulière. Cependant si l'éln n'a pas assez de fortune pour payer les amendes encourues, la caisse du comté doit suppléer à cet égard. On élit fréquemment des

(1) Il y a de nombreuses exceptions du mode électoral ordinaire dans le tribunal du comté résultant d'anciennes concessions. Dans le Huntingdonshire cinq coroners sont nommés par les propriétaires fonciers. Dans la seigneurie de Pontefract, c'est la chambre de Lancastre qui élit. Dans la circonscription libre de Saint-Pierre, ville d'York, le doyen d'York nomme comme premier juge de paix deux coroners. Le droit de l'archevêque d'York et de l'évêque d'Ely (concédé par une charte de Henri VII) est abrogé par 6 et 7 Guill. IV, c. 87; celui de l'évêque de Durham par 1 Vict. c. 64. Le capitaine (constable) de la Tour de Londres nomme le coroner pour la franchise de la Tour; le lord maire et la commune de Londres, les coroners pour la cité (dit la charte d'Ed. IV) et les coroners de Southwark; le doyen et le chapitre, le coroner pour la cité et la circonscription libre de Westminster. Pour la maison royale et la circonscription du ban du palais, le lord Steward de cette maison élit un coroner qui fait composer par ses employés, le jury de douze serviteurs de la maison royale, 33 Henri VIII, c. 12. L'amirauté également nomme ses propres coroners pour les fonctions dans sa circonscription maritime. Les coroners municipaux sont indiqués plus bas au chapitre V de l'administration des villes.

avoués ou des médecins (*surgeons*) d'une classe inférieure, de capacité et pratique médiocres.

La nomination a lieu *à vie* et ne s'éteint pas, comme élection populaire, avec le changement de règne. L'élu doit prêter le serment général de tous les fonctionnaires et un serment spécial à sa charge. Il peut cependant aussi *perdre sa charge* par la nomination au poste de shérif ou à une autre fonction incompatible, il peut être déchargé par un « writ de coronatore exonerando », pour un motif y indiqué, spécialement l'incapacité, l'âge, la maladie, la propriété foncière insuffisante. D'après 25 Geo. II, c. 29, on reconnaît expressément comme causes de révocation des extorsions, des négligences dans le service et des malversations dans la charge; sans cela, également le lord chancelier peut déjà, d'après une pratique plus ancienne, prononcer la révocation pour cause de « négligences professionnelles » sur une pétition des francs-tenanciers.

Même dans des cas isolés, le coroner peut être frappé des « amerciaments » par les cours royales pour négligence dans les devoirs de leur charge. La dissimulation de félonies est punie d'amende et d'une année de prison, 3 Ed. I, c. 9. D'après 7 Geo. IV, c. 64, la cour qui doit recevoir les actes d'enquête des coroners peut particulièrement punir chaque délit contre cette loi d'une manière sommaire au moyen d'amendes. Puis on a réservé l'évocation de la procédure par « certiorari » au « king's bench », et sa cassation pour des fautes dans les formalités; mais elle ne doit plus avoir lieu maintenant dans une série de cas, 6 et 7 Vict., c. 83. A cause d'une procédure inexacte, la cour supérieure peut aussi ordonner une nouvelle instruction par des commissaires spéciaux, un (melius inquirendum).

III. Dans le cours des dernières générations, *des réformes étendues ont été opérées dans la charge de coroner* sans modifier son caractère fondamental. Le besoin de cette réforme était manifesté par des abus évidents qui, la plupart, étaient attribués à la faute du tarif des droits. Tandis que la charge devait, selon 3 Ed. I, c. 10, être administrée sans émoluments, le

stat. 3 Henri VII, c. 1, concédait un casuel de 16 francs pour l'inspection d'un cadavre; par 12 Geo. II, c. 29, 25 fr. et des frais de déplacements, élevés encore davantage par la suite. Ces circonstances avaient essentiellement contribué à rabaisser la charge, à la placer en des mains inférieures et besoigneuses qui ne la recherchent qu'à cause des droits. (Blackstone, pag. 347.) La nouvelle législation a ordonné à nouveau les circonscriptions, simplifié les élections, amélioré la conduite des affaires, exigé aussi spécialement l'adjonction de gens experts en médecine, et réglé à nouveau le tarif des droits.

La « coroner's inquest » subsistant à côté de la sphère d'action des juges de paix comme un domaine isolé, sur lequel je ne reviendrai plus par la suite, j'ajouterai, dès à présent, un aperçu concis de la législation réformée sur les fonctions de coroner :

1. *Fixation du ressort de leur charge et simplification du mode électoral.* Déjà dans la pratique la plus ancienne, le lord chancelier avait, en cas de nécessité sur les pétitions des justiciables ou des sessions trimestrielles, publié un writ pour l'élection d'un « additional coroner » (coroner additionnel). L'élection elle-même eut lieu au tribunal du comté par tous les francs-tenanciers obligés au service, même lorsque leur « freehold » était si mince qu'il restait en dessous du revenu qui donne le droit électoral au parlement. Le stat. 58 Geo. III, c. 59 donna ensuite une nouvelle ordonnance électorale détaillée. Cette ordonnance électorale fut de nouveau abrogée par suite de sa prolixité par 7 et 8 Vict., c. 92. Les comtés peuvent dorénavant être divisés par les sessions trimestrielles des juges de paix en *deux circonscriptions ou davantage dans le but de cette loi*, et les divisions déjà existantes peuvent être modifiées. La résolution prise arrive sous la forme d'une pétition à la reine, qui, avec l'avis du conseil d'État (ministère), peut opérer la division du comté en districts déterminés des coroners, pour l'élection et le ressort d'affaires. Les juges de paix indiquent, conformément à cela, à chaque coroner la circonscription d'affaires, et à chaque vacance avenue dorénavant, l'élection dans cette circonscription

plus étroite ne doit plus avoir lieu que par les habitants de ce district. L'élection doit avoir lieu dans une assemblée spéciale du comté (special county court for the election), et lorsqu'un poll est réclamé, il doit rester ouvert deux jours. Le coroner ainsi élu, bien que pour un district seulement, doit encore toujours avoir autorité dans tout le comté; mais il doit régulièrement se restreindre aux affaires de sa circonscription, à moins qu'en cas de maladie ou d'une absence inévitable il puisse remplacer un collègue en indiquant alors d'une manière précise ce motif.

2. La *compétence locale* des coroners est modifiée par 6 et 7 Vict., c. 12. D'après le droit commun, le coroner devait réunir son tribunal à l'endroit même *où* le meurtre *s'était accompli*. La nouvelle loi décide que ce sera toujours le coroner dans le ressort duquel le cadavre a été trouvé gisant, si même ce n'était pas dans celui-ci que s'était produite la cause de la mort.

3. La loi 6 et 7 Vict., c. 83 prévoit le cas de *représentation du coroner* en cas d'empêchement. Comme office judiciaire (*judicial office*), ces fonctions n'admettaient pas de représentation d'après la règle fondamentale du droit commun. La nouvelle loi permet d'une manière générale au coroner « de nommer par diplôme revêtu de sa signature et de son sceau, moyennant l'approbation du lord chancelier, de temps en temps une personne convenable comme son représentant (révocable) ». Mais il ne peut le faire qu'en cas de maladie ou d'absence pour un motif légal ou pressant.

4. *Des pouvoirs plus étendus sont ajoutés à cette charge* par le statut cité plus haut 7 et 8 Vict., c. 92. Le coroner avait dès lors le pouvoir de faire citer, moyennant avis aux constables des centuries ou des localités voisines, le nombre nécessaire de jurés et de témoins. Il peut aussi punir les défaillants d'une amende de 48 francs et en donner avis au secrétaire de district qui doit lever les amendes. Il peut aussi prononcer une pénalité arbitraire pour désobéissance (for contempt of court), contre les témoins qui refusent de déposer. Puis on légalise la pratique antérieure, d'après laquelle il suffit que le coroner et le

jury voient ensemble le cadavre; tandis que le restant de la procédure n'est pas nécessairement rattaché à la présence du cadavre.

5. *Le but de la vue du cadavre est essentiellement étendu* par la loi sur les registres de l'état civil, 6 et 7 Guill. IV, c. 86. Les jurys des coroners doivent, d'après cela, répondre à des questions déterminées d'après un formulaire et destinées à la rédaction de la liste des décès, et le coroner doit donner connaissance au gardien des registres de la sentence du jury. On y ajoute *chaque fois* une question déterminée « sur la cause de la mort » : il y doit être fait réponse. Tandis que le but de la procédure n'était jusqu'ici que simplement juridique, la découverte et la poursuite d'un délit possible, il est maintenant étendu à ceux d'une statistique sanitaire, et cela spécialement dans l'intérêt des sociétés d'assurances sur la vie.

6. *La régularité de la procédure* est assurée par le stat. 7 Geo. IV, c. 64, § 4; dans tous les cas où l'instruction préalable conduit à l'arrestation d'une personne, comme auteur ou complice d'un meurtre punissable, le coroner doit dresser procès-verbal de ce qu'il y a d'essentiel dans les témoignages produits devant le jury, et obliger les principaux témoins, sous caution, à comparaître aux plus prochaines assises. Les protocoles, les constitutions de cautions doivent, ainsi que les résolutions du jury, être signés par lui. Il doit les remettre avant la session ou à son commencement au fonctionnaire compétent. Désormais cette procédure testimoniale acquiert une valeur vis-à-vis des deux parties.

7. *La coopération de personnalités médicales* est assurée par 6 et 7 Guill. IV, c. 89. Le coroner doit d'abord appeler comme témoin, le médecin qui traitait, en dernier lieu, le malade. Lorsqu'il n'en existe pas, il doit entendre un autre médecin du voisinage, légalement qualifié. Il peut faire ouvrir le cadavre (post mortem examination) par ce médecin ou par plusieurs, ainsi que faire analyser chimiquement le contenu de l'estomac ou des intestins. Si le jury à la clôture de la procédure découvre que la cause de la mort n'est pas suffisamment

élucidée par les témoins que l'on a entendus, il peut, de son côté, indiquer au coroner des médecins légalement qualifiés qu'il doit entendre comme témoins et qui doivent ouvrir le corps.

8. *Les suites de la sentence du jury* ont été récemment modifiées. Porte-t-elle qu'il y a suicide, le coroner doit donner l'ordre d'enterrer le cadavre sur une route publique en le perçant d'un pieu. Par 4 Geo. IV, c. 52 cet usage a été abrogé. Il doit plutôt y avoir un enterrement tranquille au cimetière commun, le soir de neuf à douze heures sans cérémonie ecclésiastique. D'après le droit commun, la fortune mobilière du suicidé est dévolue à la couronne (selon le droit plus ancien, il en était de même des revenus fonciers pendant l'an et jour). Le jury doit, pour ce motif, lorsqu'il y a suicide, déclarer aussitôt s'il y existe une propriété mobilière et quelle elle est. Mais, s'il y a des dettes, le créancier a coutume de s'adresser par requête au trésor. Sur celle-ci un ordre du cabinet, scellé du sceau ordinaire, autorise la cour des testaments à donner au créancier des lettres d'administration (letters of administration) qui rétablissent le rapport ordinaire.

9. *Les droits et les frais de la reconnaissance du genre de mort*, sont réglés à nouveau par 1 Vict., c. 68, 7 et 8 Vic., c. 29. Le droit ordinaire du coroner est, d'après la loi 12 George II, élevé de 24 fr. à 32 fr., et doit être payé par la caisse du district ainsi que les frais de déplacement de 9 deniers (4 fr. pour la lieue allemande) sur assignation des sessions trimestrielles. Celles-ci sont autorisées à établir une taxe des droits pour leur circonscription, selon les circonstances locales. Abstraction faite des droits des médecins, qui sont fixés par une loi spéciale, les sessions trimestrielles des juges de paix exercent un pouvoir discrétionnaire sur la nécessité de la rémunération et peuvent rayer les personnes inutiles. A la clôture de l' « inquest, » le coroner paie les droits et les avances à ceux qui y ont droit; on les lui rembourse aux sessions trimestrielles au moyen de la caisse de district (1).

(1) Sur la question de réforme des fonctions de coroner, voyez le rapport de la Chambre des lords (report) du 30 mars 1860. *P. P.* 1860, n° 193.

Le stat. 23 et 24 Vict., c. 116 tend à établir dorénavant des coroners à poste fixe.

§ 5

LES JUGES DE PAIX (JUSTICES OF THE PEACE) (1)

Le maintien de la paix publique, telle est à l'époque saxonne la part originelle de participation des communes constituées, à la poursuite et à la punition comme aussi à la prévention des lésions violentes du droit. L'union des races sous la royauté en fait *la paix du roi*. Le territoire relativement petit et bien délimité de l'Angleterre permit, dès le temps d'Alfred le Grand, la publication d'ordonnances générales qui, au dixième siècle, sont désignées (bien que peu correctement) sous le nom de système des cautions générales, mais retombent bientôt dans le désordre par suite des fluctuations de l'époque danoise. Guillaume le Conquérant aggrave le système des cautions obligatoires, tandis que le prévôt normand constituait désormais le fonctionnaire qui avait le pouvoir d'exiger des communes l'accomplissement de leurs devoirs de police. Sous Henri Ier on renouvelle la révision annuelle de police des listes communales (visus francplegii). Cependant les devoirs de police imposés aux communes devinrent bientôt si pesants que peu après la *Magna Charta*, le statut Merton, 20 Hen. III, c. 10 et le statut de Marlebridge, 52 Hen. III, soulagent les justiciables et dégagent du devoir de comparaître le clergé et les grands propriétaires fonciers. La décadence de l'ancien ordre de la police qui en résulta fut l'occasion de la publication du statut de Winchester 13 Ed. I, c'est à dire d'un nouveau règlement de la milice et de la police qui cherche à rétablir l'ordre par l'aggravation de la responsabilité des communes et par l'établissement de fonctionnaires de la milice (constables). Des besoins analogues furent l'occasion de la nomination temporaire des

(1) Blackstone, I, 349-354.

commissions extraordinaires comme les « justices of trail-baston » sous Edouard Ier. Le pouvoir de faire semblables ordonnances se puisait dans la puissance militaire et policiaire des rois normands. De même que les pouvoirs de police du shérif, ceux de tous les commissaires postérieurs en étaient également dérivés et chaque juge royal immédiat avait reçu en délégation avec sa juridiction les pouvoirs de police du roi. Sous ce rapport, le lord chancelier, le lord trésorier, le vice-chancelier et les juges du banc royal sont aujourd'hui encore et concurremment « gardiens de la paix, » dans tout le royaume, les juges des tribunaux royaux dans leur district, les juges d'assises dans le ressort de leur commission, les shérifs et les coroners dans leur comté, les « high-constables » dans leur centurie, les constables dans leur commune.

Le cours du temps donna cependant l'expérience que le maintien efficace de l'ordre et de la police n'était possible, que s'il était confié à des gens honorables et estimés qui agissent d'une manière permanente sur leur voisinage immédiat. Il avait montré qu'il ne pouvait résulter de comités communaux ni de simples commissaires ambulants, mais seulement de hauts fonctionnaires permanents. Le siècle des trois Edouard est à cet égard une époque d'expérimentation qui flotte entre la centralisation et la décentralisation, la justice pénale et la simple police. Enfin, en 1360, le stat. 34 Ed. III, c. 1 *établit comme institution permanente les seigneurs de police pour les districts*. Deux ans plus tard, les communes pétitionnent l'insertion dans les commissions d'une clause qui *leur fasse tenir quatre fois par an des sessions générales*. C'est ce qui devient un statut par 36 Ed. III, c. 12. A cette époque déjà, le titre honorable de *justices* devient usuel à côté de celui de *custodes pacis* et le remplace même. Le plus souvent aussi les mêmes personnes furent nommées *justices of the peace* et *justices of labourers*, fonction établie peu de temps auparavant par les lois sur la police du travail. Les deux positions se confondent toujours davantage. Par 17 Ric. II, les « commoners » pétitionnent qu'au moins on assigne deux juristes dans les procé-

dures pour *félonies* (17 Ric. II, c. 10). Lors de la rédaction des commissions naît alors la coutume de récapituler, parmi l'ensemble des élus, encore un moindre nombre de jurisconsultes « quorum » qui doivent coopérer aux actes les plus importants. Après ce complément de la partie historique qui présente chez Blackstone des lacunes, les fonctions des juges de paix peuvent, d'après ces précédents, être résumées dans les points capitaux suivants :

1. La *nomination* a lieu par commissions royales spéciales sous le grand sceau, d'après une formule datant de 1590. On y nomme en même temps tous les juges de paix d'un comté « afin de conserver ensemble et séparément la paix, afin de conduire à deux ou plusieurs les instructions préalables et de juger les félonies et d'autres délits. » Pour les dernières affaires, il faut cependant convoquer au moins un des juges de paix jurisconsultes, qui sont alors énumérés dans une clause spéciale avec ces mots « quorum aliquem vestrum, A. B. C. D. etc. (suit l'énumération de leurs noms) unum esse volumus. » La pratique nouvelle a coutume de nommer tous les juges de paix avec la plus haute capacité de « quorum ».

2. *La capacité des juges de paix* était abandonnée à l'appréciation royale, selon les expressions indéterminées des plus anciennes ordonnances. D'après 13 Ric. II, ils doivent être nommés parmi les plus riches chevaliers, possesseurs de biens de chevaliers et jurisconsultes; d'après 18 Henri VI, c. 11, parmi les propriétaires fonciers ayant 20 liv. d'argent de rente foncière; d'après 5 George II, c. 18, parmi des rentiers ayant net 100 liv. de revenu foncier. Les lois de Richard II, qui fixaient le nombre des juges de paix à six puis à huit dans chaque comté, n'étaient plus observées depuis longtemps, Lambard 34; le roi peut, au contraire, en nommer autant qu'il lui plaît, Coke *Inst.* II 174-175. Leur nombre s'est ainsi accru de génération en génération.

3. Pour ce qui concerne la *durée de la charge*, légalement elle appartient à celles qui sont révocables, « durante bene placito (during pleasure). » 1° Elle s'éteint ainsi par change-

ment de règne, mais de telle façon cependant que, d'après 1 Anne, c 8, elle perdure encore pendant six mois, si elle n'a été révoquée ou confirmée dans l'intervalle. La confirmation dans la fonction par le nouveau monarque est, depuis des siècles, la règle en fait ; le juge de paix ne doit pas, en ce cas, prononcer non plus de nouveau serment de capacité, 1 George III, c. 13; il ne doit non plus prêter le serment professionnel, qu'une seule fois sous chaque règne, 7 George III, c. 92; — 2° le juge de paix peut être démis directement par un writ sous le grand sceau, par le lord chancelier, par conséquent; — 3° les pouvoirs de sa charge peuvent être suspendus par un « writ of supersedeas, » mais revivent par un « procedendo » contraire; — 4° par la rédaction d'une nouvelle commission de paix pour un comté, tous les juges de paix sont démissionnés tacitement, lorsque leurs noms ne sont pas compris dans la nouvelle commission; — 5° l'acceptation des fonctions de shérif ou de coroner implique également cette démission, 1 Mar., stat. 1, c. 1, mais il n'en est pas de même pour la concession d'autres titres et dignités, 1 Ed. IV, c. 7.

4. *Les pouvoirs de la charge et les devoirs professionnels des juges de paix* sont déterminés avec précision par le texte de la commission :

1° *La conservation de la paix* (1) *d'après la common-law*, c'est

(1) *L'Histoire de la conservation de la paix* forme un système très étendu, longtemps inséparable de celui de l'ensemble de l'organisation judiciaire. Dans la partie historique nous avons donné, aux pages 51-53 et à la note, la conservation de la paix et le système des cautions générales de l'époque anglo-saxonne, pag. 121 à 130, le système de la police normande, p. 232-243, *les premiers éléments* des fonctions de juge de paix, p. 243-252, l'institution définitive des juges de paix et leur influence particulière sur l'administration de la police, pag. 291-308 ; l'augmentation des pouvoirs de juges de paix et la naissance de leurs fonctions en matière d'instruction préalable, durant la période des Tudors et des Stuarts, pag. 364-370, leur formule définitive au dix-huitième siècle. Je renvoie en outre encore une fois aux matériaux historiques contenus dans les deux ouvrages capitaux, Lambard's *Eyrenarchia, or the office of justices of te peace*, 1581 et suiv.; Dalton's *Justice*, 1618 et suiv. » Si l'on y compare les données compilées d'une manière sommaire par Blackstone dans Lambard, on voit déjà claire-

à dire la saisie, la détention, la caution obligatoire, et toutes les autres affaires de police qui, traditionnellement déjà, se trouvaient au nombre des fonctions de la charge des prévôts normands ;

2° *Des affaires analogues d'après les prescrits de l'ordonnance de police* de Winchester, le statut de Westminster et les nouvelles lois de police, dont le nombre s'augmente dès lors de génération en génération, jusqu'à ce qu'en 1590, après délibération en commun avec tous les juges royaux, fut rédigé un nouveau formulaire, qui fut admis par le lord chancelier, mis en usage et encore employé aujourd'hui. Blackstone renvoie pour les détails son lecteur aux œuvres de Lambard et de Burn.

§ 6

LES CONSTABLES (1)

Les *high constables* (hauts constables) naquirent par les décisions du statut de Winchester 13 Ed. I, c. 6, d'après lequel pour le maintien plus efficace de la paix deux *constables* de-

ment sous ce rapport, combien ces bases laissent à désirer, combien elles ont dû, depuis cent ans, égarer les jugements de l'étranger sur le « self-government » et le gouvernement interne de l'État anglais. J'ai déjà relevé, pag. 184 à 186, quelques-unes des erreurs qui en ont été la suite, spécialement la fausse idée que la nomination des juges de paix aurait enlevé au peuple son droit originaire de les élire, ainsi que celle de la patrimonialité des justices de paix.

Il est également décevant de voir Blackstone placer au début la répartition des juges de paix : « En justices by commission, by chartes, and by act of parliament. » Lorsque l'institution eut été complétement répandue dans les comtés, elle fut étendue ensuite aux différentes villes sur pied de chartes, d'actes parlementaires, et depuis, d'après la nouvelle ordonnance des villes, avec des principes différents sur la nomination, la capacité, la durée des fonctions, que nous donnerons par la suite dans l'exposé des constitutions municipales (§ 86), par des actes parlementaires particuliers l'archevêque d'Yorck et des évêques de Durham et d'Ely, — mais ce ne peuvent être là les éléments capitaux d'une division des juges de paix.

(1) Blackstone, I, 355-357.

vaient, dans chaque centurie et chaque franchise (liberty), faire l'inspection des armes et des armures. A côté des constables pour les centuries, on trouve en tous cas depuis 2 Ed. III aussi des constables pour *chaque village*. La milice avait réveillé l'importance des anciennes décuries « tithings », comme circonscriptions inférieures de milice, pour laquelle elles forment en une certaine mesure une corporation dans la centurie. Les présidents de cette circonscription inférieure, les anciens prévôts judiciaires, « tithingmen, headboroughs, chief-pledges, borsholders, borsalders, » furent, ainsi probablement dès l'origine, appelés à concourir aux affaires de milice, bien que leur nom officiel de constables ne devint usuel que par la suite, après que la nouvelle constitution de la milice se fut consolidée. Les fonctions inférieures de constable ne constituaient donc qu'un nouveau devoir qui s'ajouta à ceux qui incombaient déjà au prévôt judiciaire, s'accrut avec sa charge et devint, depuis Édouard III, son titre officiel ordinaire.

Le *côté policier de la charge* est, dès sa naissance, au premier plan. Les affaires de milice qui, depuis le début, étaient plutôt des affaires d'administration militaire, se trouvent ensuite presque entièrement au second plan, et laissent au *constable* les fonctions d'un prévôt de police aux deux degrés suivants :

Les *constables of hundreds*, *high constables*, constables supérieurs, sont des prévôts de district qui doivent exécuter les ordres des juges de paix et ont un certain droit de surveillance sur les ponts et chaussées, des fonctions relatives à la formation de la liste des jurés, etc., — fonctions moyennes entre celles de juge de paix et de prévôt local, sans que cependant les juges de paix soient liés à ces personnes intermédiaires, — certaines affaires périodiques seulement conviennent à cette fonction moyenne, tandis que la plupart des ordres émanés d'un seul juge sont exécutés immédiatement par les constables inférieurs. La nomination devait d'abord avoir lieu dans l'assemblée juridique du « hundred » ou de la « liberty, » à leur défaut aux sessions trimestrielles des juges de paix.

Les *petty constables*, constables inférieurs des villages, durent

être nommés par les petites assemblées communales, « court leet », tant que celles-ci se tinrent encore à l'occasion par deux juges de paix, 13 et 14 Char. II, c. 12. Ce dernier mode est devenu depuis longtemps habituel. Les fonctions de prévôt de police alternent comme service obligatoire d'année en année parmi les membres de la commune avec le pouvoir, de la part de l'élu, de se donner un remplaçant convenable. Les affaires officielles consistent dans l'exécution d'arrestations et de perquisitions domiciliaires sur l'ordre des juges de paix ou en cas de nécessité, de leur propre chef; puis dans celle d'innombrables ordonnances des juges de paix en matière d'administration de police, des communes, exécutions forcées, rédaction de listes, avis à donner, pour lesquelles ils perçoivent de petits émoluments. La révocation des constables supérieurs et inférieurs a lieu par la même autorité qui les a nommés (1).

(1) L'histoire de la position des constables en matière de police est donnée dans la première partie, pag. 251 et la note, Th. Smith, *Commonwealth II*, c. 25, atteste que sous Élisabeth l'élection des constables par les justiciers de la « court leet, » c'était encore chose usuelle. Depuis la décadence des anciens tribunaux des villages et depuis les nombreuses modifications dans l'administration de la milice, la qualité militaire des fonctions de constables s'est aussi bien perdue que les anciennes fonctions de prévôt judiciaire. Il ne reste essentiellement qu'un prévôt de police, dans la position duquel on peut cependant encore toujours distinguer deux éléments : 1° des droits propres au chef d'une commune locale qui comprennent spécialement encore un droit d'arrestation indépendant et sa position comme gardien de la paix d'un ordre inférieur ; 2° des droits et devoirs comme employé inférieur exécuteur des ordres des juges de paix qui s'accroissent avec l'étendue des pouvoirs des juges de paix. L'importance politique des classes moyennes fait depuis l'époque de la révolution tomber cette position de prévôt plus bas encore que sur le continent. Cette décadence de la fonction à un service de police se termine, dans ces dernières dix années par la transformation complète des constables en troupes de police soudoyées (corps de gendarmerie).

§ 7

LES INSPECTEURS DES ROUTES (SURVEYORS OF HIGHWAYS) (1)

Dès l'époque anglo-saxonne, l'entretien des ponts était au nombre des charges générales de la propriété foncière. Vraisemblablement, cela s'étendait aussi à l'entretien des chemins publics; en tout cas, la chose s'organisa de cette manière sous l'administration des prévôts normands. C'est donc une maxime du droit commun que chaque paroisse doit entretenir en bon état les routes qui traversent son territoire (y compris le parc et les rues des villages), lorsqu'un particulier ne s'en trouve pas exceptionnellement chargé pour un motif juridique particulier. La charge d'entretenir les ponts fut reconnue par le stat. 22 Hen. VIII, c. 5, comme charge du comté dans son entier; celle de l'entretien des routes demeura l'affaire de chaque paroisse. Il y avait au moyen âge, en cas de négligence à s'acquitter de ce devoir, une action pénale contre les communes ou les associations de communes; mais on manquait d'un fonctionnaire spécial qui pût convoquer les communes dans ce but et les mettre en action. C'est pourquoi le stat. 2 et 3 Phil. et Marie, c. 8 ordonna d'élire dans chaque paroisse les *inspecteurs des routes*. Elle dit : « ... the constables and churchwardens of every parish shall yearly, upon the tuesday or wednesday in easter week call together a number of the parishioners; and *shall* then elect and choose two honest persons of the parish, to be surveyors and orderers for one year of the works for amendment of the highways in their parish. » — D'après ce texte, les constables doivent donc, avec les « churchwardens », désigner les inspecteurs des routes, ce qui, assurément, conduisit très aisément, comme dans la « court leet », à un droit de présentation ou de nomination des membres de la commune réunis en assemblée. Cette loi ne fut portée d'abord que pour

(1) Blackstone, I, 357-359.

sept ans, mais fut prorogée sous Élisabeth. Les inspecteurs des routes ne parurent plus, dès lors, comme des substituts et employés subordonnés aux constables et aux « churchwardens », mais comme des fonctionnaires communaux indépendants. Le droit électoral de la commune est ensuite formellement reconnu par 13 et 14 Char. II, c. 6, il passe, il est vrai, dans la législation du dix-huitième siècle, aux juges de paix, mais est rendu expressément à la paroisse par la nouvelle loi sur les routes 5 et 6 Guill. IV, c. 50. Ils veillent à l'enlèvement des obstacles, au parcours sur les routes; ils convoquent les habitants dans le but d'amener les matériaux nécessaires aux réparations et de procéder à celles-ci, travaux pour lesquels le service de main et d'attelages est réparti d'après la proportion de la propriété. Le système des prestations en nature perdure encore dans la nouvelle ordonnance sur les routes émanée des anciennes lois, 13 Geo. III, c. 78. Mais la plus récente ordonnance sur l'entretien des routes 5 et 6 Will. IV, c. 50 introduit complétement l'administration pécuniaire, et par là-même un nouveau système d'administration, dans lequel les inspecteurs des routes émanent d'élections communales où il y a des catégories de votants, la création de plus grands districts pour le service des routes et l'établissement d'employés soldés se trouvent favorisés (1).

§ 8

LES MARGUILLIERS (CHURCHWARDENS). — LES INSPECTEURS DES (PAUVRES OVERSEERS OF THE POOR) (2)

Les anciens éléments d'une constitution communale, qui étaient puisés dans la « court leet » et dans le droit de sei-

(1) Sur la forme qu'affectait au moyen âge la charge de l'entretien des ponts et chaussées, voyez la partie historique, tom. II, pag. 47-48, sur la législation relative au routes sous les Tudors et la naissance des fonctions d'inspecteur des routes, Voy. tom. II, pag. 48 à 51, sur l'état des choses au dix-huitième siècle, pag. 186 et 187.

(2) Blackstone, I, 360-365, 394, 395.

gneurs particuliers (*manors*), n'existaient pas partout ; là-même où ils subsistaient, ils étaient tombés assez tôt en décadence. Ce furent ces causes qui créèrent une constitution communale particulière, rattachée à l'église pour la paroisse (*parish*) comme telle. La paroisse, outre le pasteur, a traditionnellement deux marguilliers (*churchwardens*), comme autorité religieuse (1). Le droit de nomination appartient, d'après la « common law », également au pasteur et à la commune. D'après les canons ecclésiastiques de 1603 (can. 89), en cas de défaut d'entente, le pasteur doit nommer l'un d'eux et la commune l'autre. Les devoirs de leur charge sont : l'entretien des bâtiments de l'église, le maintien de l'ordre durant le service divin, l'appropriation des bancs et autres fournitures pour l'église, du pain et du vin pour la cène, etc. Ils convoquent en outre la commune religieuse pour les résolutions à prendre quant aux impôts ecclésiastiques, « churchrate » (§ 14) et ont l'obligation d'adresser certaines dénonciations officielles, « presentments » à l'évêque. La curatelle et l'administration de la *fortune mobilière* de l'église sont surtout de leur ressort, telle que celle de l'orgue, des cloches, des livres rituels, avec droit d'accusation actif et passif et avec le devoir de rendre compte à la fin de leur année de fonctions. Dans quelques grandes paroisses, il y a aussi des témoins synodaux (sidesmen, synodsmen), qui étaient d'abord établis canoniquement pour le devoir de dénonciation, mais dans l'organisation sont principalement des employés auxiliaires pour les diverses affaires de l'inspectorat des pauvres.

Après les marguilliers viennent les *inspecteurs des pauvres*, (overseers of the poor) (2), établis par la législation des Tudors,

(1) Sur la position de la paroisse et des marguilliers au moyen âge, voyez partie historique, tom. II, pag. 29-31 et la note, sur celle du dix-huitième siècle, pag.

(2 Sur l'histoire de l'organisation de l'assistance des pauvres au moyen âge, voyez la partie historique, tom. II, pag. 36 à 38, sur la législation des Tudors et la naissance des fonctions d'inspecteur des pauvres, pag. 36 à 47, sur l'état des choses au dix-huitième siècle, pag. 183. Les défauts qui en

définitivement organisés par la grande loi des pauvres, stat. 43 Eliz., c. 2. D'après celle-ci, deux juges de paix voisins doivent, dans la semaine des Pâques, nommer deux *inspecteurs des pauvres* parmi les chefs de maisons honorables. Ils doivent se réunir aux marguilliers dans le double but : 1° de rassembler les sommes nécessaires pour l'entretien des pauvres, des impotents, des vieillards, des aveugles et des autres indigents *incapables de travailler;* 2° de créer du travail pour ceux qui sont en état de le faire et ne peuvent en obtenir sans cela. Dans l'un et l'autre but, ils peuvent décréter et lever une taxe communale (poor rate, § 15) sur les habitants de la paroisse. On se plaignit bientôt de la trop grande extension du système d'entretien pécuniaire et de la restriction de l'administration des pauvres à de petites sphères. Cependant ce dernier mal fut encore augmenté par la législation postérieure à la restauration. Le stat. 13 et 14 Char. II, c. 12 permet aux paroisses de se fractionner et de répartir l'assistance des pauvres à des localités encore plus petites (townships). Le devoir légal de l'assistance se forme en un droit de domicile embrouillé (légal settlement). Après des tentatives isolées de réforme, la grande *loi des pauvres* de 1834 a modifié de fond en comble toute la législation des pauvres et la position du personnel des fonctionnaires. Les receveurs des impôts sont investis par des conseillers de district des pauvres du droit d'administrer la taxe des pauvres; l'entretien des pauvres est réalisé essentiellement par des employés rémunérés d'après des règles et des rescrits d'une autorité centrale nommée par l'État. Les « overseers of the poors » ne sont des fonctionnaires auxiliaires que pour décréter et lever

résultent pour le droit d'établissement et le système de l'administration sont déjà indiqués exactement par Blackstone : augmentation de l'oisiveté et du dénûment par la restriction à de moindres districts de ceux qui cherchent du travail; la confusion dans le droit d'établissement, à cet égard; des procès nombreux et ruineux pour les communes; des entraves à ce droit au moyen de tout espèce d'institutions fallacieuses; de nouvelles lois pour les empêcher; par ces lois nouvelles de nouveaux embarras, des doutes, des procès.

les taxes des pauvres. Le tout est calqué d'une manière surprenante sur les systèmes administratifs du continent.

§ 9

LE LORD LIEUTENANT (1)

Les fonctions actuelles du lord lieutenant ne sont nées que pendant la période des Tudors. Les milices du comté, organisées à nouveau par le statut de Winchester 13 Ed. c. 46, se trouvaient sous la direction supérieure permanente du gouverneur du comté, le shérif. De même que pour les milices féodales, les constables ont également ici plutôt le soin des affaires d'enrôlement, d'administration et de revues; tandis que les commandements actifs reposent toujours sur des commissions royales. Il restait ainsi au pouvoir de la couronne de donner en tant que de besoin un commandement spécial (commission of array) pour la mobilisation de la milice et la nomination des officiers, ou de laisser le commandement aux shérifs et aux « high constables. » Jusqu'à l'époque des Tudors, les shérifs et les commissaires spéciaux élus (commissioners of array), se trouvaient en tant que de besoin exister concurremment. Sous Henri VIII, on rencontre d'abord des commissions, qui donnent à leur porteur la position supérieure d'un *lieutenant royal.* Le duc de Norfolk est en 1545 nommé « king's lieutenant » et « capitaine general » de tous les capitaines, vice-capitaines, chevaliers, gens pesamment armés, archers et toutes les autres compagnies dans les douze comtés cités spécialement; le comte de Suffolk dans douze; le garde des sceaux privés, John Russel, dans cinq autres comtés. Plus tard les troubles religieux occasionnent l'établissement de « king's justices and lieutenants » dans différents comtés, 3 Ed. VI, avec des pouvoirs plus considérables en matière de milice et de police. Dans la loi de Marie la Catholique, sur la réorganisa-

(1) Blackstone, I, 411-412.

tion des milices, les « king's lieutenants » sont cités comme une fonction connue; cependant Camden les indique encore sous le gouvernement d'Élisabeth, comme charge extraordinaire appropriée aux époques agitées. Ce n'est que depuis Charles II qu'apparait comme règle générale la maxime de nommer dans chaque comté un lieutenant royal, communément un pair du royaume, ce qui forma tacitement et insensiblement le nom de lord lieutenant. La nomination a lieu par patente royale, est en droit révocable, en fait à vie.

Comme chef de la milice le lord lieutenant doit :

1° Nommer des *vice-lieutenants* en cas d'une nécessité spéciale; le mode habituel de représentation consiste dans :

2° Les *deputy lieutenants* qu'il nomme en grand nombre en qualité de commissaires administratifs de milice pour la création et la formation des régiments et le jugement des nombreuses réclamations — ils sont en majeure partie, pris parmi les juges de paix;

3° Le lord lieutenant nomme les officiers de *la milice*, pour lesquels il faut néanmoins, depuis l'enseigne jusqu'au colonel, un cens légal de propriété; la couronne a également le pouvoir de désapprouver la nomination durant un certain délai.

Comme le lord lieutenant est aussi nommé traditionnellement le premier juge de paix (custos rotulorum), il doit être regardé dans la nouvelle organisation comme le premier fonctionnaire du comté. Propriété foncière, durée de la charge, pouvoirs nombreux en matière de police, d'administration et d'élection, le placent à ce rang malgré la place honorifique nominale du shérif qui change chaque année (1).

(1) Quant à la naissance des lords lieutenants et quant à la législation de la milice des Tudors, voyez la partie historique, tom. II, pag. 87-97, sur la milice du dix-huitième siècle, pag. 174 à 179. Le shérif lui-même perdit par l'établissement des lords lieutenants permanents, encore une fois une partie de sa considération antérieure comme chef des milices. Il ne conserve, dès lors, que le pouvoir de requérir, en cas de nécessité, le secours de la force armée ou encore de lever parfois comme une sorte de levée en masse, le *posse comitatus*. Les deux pouvoirs n'ont plus d'utilité pratique. Dans les cas

§ 10

LA TRANSFORMATION DES FONCTIONS COMMUNALES AU DIX-NEUVIEME SIÈCLE

Durant le cours des grandes luttes contre la France, il s'était produit à l'intérieur du pays des modifications d'abord assez peu visibles. La découverte de la machine attirera dans les villes certaines parties des travaux ruraux. Les manufactures de coton, de laine, de chanvre et de soie, se développant sur un grand pied, entraînèrent une consommation proportionnée et promptement élevée de charbon, de fer et de matières premières ; la concentration des métiers et du commerce dans des proportions inconnues auparavant réagirent également, depuis la conclusion de la paix, sur l'agriculture. Tout cela contribua, avec l'augmentation dans les facilités des communications, à modifier l'état économique du pays entier. Le premier résultat appréciable est l'agglomération des habitants dans les villes, puis la position modifiée des classes ouvrières qui, par les salaires pécuniaires, acquièrent une indépendance apparente, tandis que leur dépendance du capital demeure immuable dans son ensemble. Dans le cours d'une génération se développe alors l'image de leur vie intérieure : en nourriture, habillement, soins sanitaires, sauvagerie ou incurie des femmes et des enfants, telle que, durant plusieurs dizaines d'années, elle ne reproduisait que le côté obscur de la nouvelle société, tandis que dans la société industrielle développée se produit en même temps une augmentation et une élévation des classes moyennes

d'ingérence militaire véritable qui se rencontrent en réalité, le lord lieutenant a coutume, au contraire, de convoquer des troupes régulières. On peut alors, avec les écrivains anglais contemporains, regarder le shérif comme le premier fonctionnaire civil du comté, et le lord lieutenant comme la première autorité militaire, mais on doit aussi songer en même temps aux grands pouvoirs des juges de paix, dont le chef et le président est le lord lieutenant en sa seconde qualité comme *custos rotulorum*.

et de la gentry possédant le capital. Dans les grands tableaux du recensement de 1851 et dans les listes de l' « income tax » se manifeste d'une manière assez intelligible la transformation de la société, telle qu'elle amène aussi bien aux classes de propriétaires qu'aux classes moyennes et aux classes ouvrières de nouveaux éléments, et a ainsi donné en partie de nouvelles bases à l'État.

Quant aux bases sociales, j'ai, dans la première partie de cet ouvrage, exposé la nouvelle organisation, d'où il résulte :

1° Que par l'accroissement de la richesse *une nouvelle gentry* s'est formée, c'est à dire un grand nombre de nouveaux éléments, possédant un capital qui égale le revenu moyen de la classe gourvernementale antérieure, sans que ces nouveaux éléments prissent part à l'activité traditionnelle dans de hautes fonctions communales ;

2° Il résulte de la nouvelle combinaison de la propriété et du travail et de la plus forte dépense de forces intellectuelles et techniques dans la société industrielle, une *forte augmentation des classes moyennes* qui, cependant, prennent une part encore moins indépendante que les anciennes classes moyennes à l'administration communale ;

3° Ces *classes ouvrières* prennent bien part avec droit de vote aux assemblées des communes locales à titre des plus petits ménages, — mais seulement par la participation à la nomination du conseil d'administration. La législation n'a ni pensé à attirer ces classes vers une activité indépendante réelle, ni trouvé une forme à cet égard ; personne ne réclamait d'ailleurs cette participation.

L'état de choses, qui en résulta pour la constitution communale, a déjà été indiqué succintement dans la 1re partie (le droit administratif, 1re édition), et dans le cours des six années écoulées depuis lors, est devenu encore plus apparent. *Cet état flottant de la vie communale double les difficultés d'un exposé systématique de l'ensemble*, difficultés qui, il y a une génération, étaient déjà assez grandes. Dans l'édifice rassemblé avec art de la vie de l'État anglais, les suites des

transformations sociales se manifestent le plus vivement aux deux points faibles : *d'une part*, dans la position politique des villes ; *de l'autre*, dans les besoins sociaux des classes ouvrières.

Les *villes étaient restées dès lors le côté faible* de la vie communale anglaise. La constitution des justices de paix était plutôt destinée par sa nature à réunir des communes rurales et de petites villes en districts qu'à satisfaire aux besoins des plus grandes communes urbaines. Les corporations municipales étaient même visiblement transformées, comme moyen dans le but de balancer le rapport des voix du parlement. L'état des paysans propriétaires avait été dès l'origine plus faible que sur le continent. Hormis le service de juré, il n'y avait pas de lien vraiment fort pour rattacher les classes moyennes à la vie communale, et précisément les éléments les plus intelligents savaient se procurer en masse l'exemption des fonctions de juré et des fonctions communales. Il en naquit tant le manque d'habitude que l'inégalité arbitraire dans les charges communales personnelles, ce qui nuisait au sentiment général. Les opinions des classes moyennes, relativement aux ordres, en conquirent beaucoup d'analogie avec celles des classes supérieures du continent. Il leur manquait la conscience vivante des devoirs personnels relatifs à l'activité propre et par suite la vocation vers une ingérence indépendante dans la vie publique, qui élève si remarquablement la gentry anglaise. La classe gouvernante était satisfaite de posséder, dans la constitution des comtés, une base vigoureuse pour la justice et l'administration intérieure, et de régir par cette constitution les classes moyennes et inférieures. La gentry considéra bientôt comme l'état normal des choses, que les classes moyennes vivaient de leur gain et lorsque le rang leur arrivait dédaignaient leur service annuel, ou le rachetaient. Les assemblées des paroisses étaient peu fréquentées. Les élections parlementaires occasionnaient sans doute à de longs intervalles une agitation politique pour laquelle, cependant, la classe gouvernante seule possédait une organisation fixe et influente. L'assemblée électorale du comté (county court) n'existait plus en réalité, à sa place se trou-

vaient les sessions administratives de la gentry occupant les justices de paix. Elles seules avaient une consistance assurée. Dans la majorité des bourgs électoraux, l'influence de l'un ou de l'autre parti de la classe gouvernementale était si bien établie que l'élection devait être regardée comme une formalité de convenance. Cet état de choses subsista aussi longtemps que les rangs de la société, dans les villes et les campagnes, restèrent d'accord, comme au dix-huitième siècle, avec la balance artificielle du rapport politique des voix. Ils gagnèrent au dix-neuvième siècle une forme très différente, depuis que la position économique des classes ouvrières se fut complétement modifiée, depuis que la population se rassembla dans les plus grandes villes en masses promptement réunies, dès l'abord sans connexion, et y forma en une certaine mesure un nouvel État qui embrasse maintenant à peu près la moitié de la population de l'Angleterre et du pays de Galles, et sauf la justice de paix ne possède plus aucun lien communal d'une certaine force. La portion mécontente, au point de vue politique, dans cette situation anormale était les contribuables comme tels, qui se voyaient repoussés injustement, par le peu d'importance des grandes villes au parlement, en présence de la représentation en masse des petits bourgs électoraux dans la dépendance de la classe gouvernante. Déjà au début du dix-neuvième siècle, la loi fondamentale historique de la vie de l'État anglais réclamait indubitablement une nouvelle répartition des droits politiques et des devoirs publics. Mais tandis que l'état réel de la société ne s'en développe pas moins dans l'intervalle, hors des limites des lois électorales, que les bourgs en décadence ne voient que s'augmenter leur ruine, que de très grandes villes demeuraient sans représentation, que le cens perd sa signification originaire, le gouvernement du parti oligarchique ne sait pendant longtemps cacher cette contradiction que par la sophistique des partis, jusqu'à ce que ses adversaires, unis par les exigences légales de la gentry municipale et des classes moyennes, acquièrent la force indispensable pour exiger le remède nécessaire.

En même temps et d'un même pas, avec ces mouvements politiques, se développent les *exigences sociales* de la partie souffrante, c'est à dire des classes profondément négligées dans le nouvel édifice social. Le soin prévoyant, pendant longtemps négligé, pour l'éducation élémentaire des classes ouvrières, les défauts profondément sentis de l'administration des pauvres et du droit d'établissement, l'absence d'une police sanitaire et des bâtisses, les inconvénients économiques d'un système exubérant de droits protecteurs et d'impôts indirects, les réactions destructrices de l'industrie sur la vie de famille des classes ouvrières, dans la première génération, furent exposés en Angleterre, par la publicité des débats politiques et la presse, d'une manière aussi lumineuse, que les difficultés particulières que l'Angleterre, en sa qualité d'État manufacturier et d'entrepôt commercial du monde entier, avait à combattre précisément en cette matière, si elle voulait conserver néanmoins ses droits fondamentaux, sa législation de police et son self-government. Il est certainement digne d'admiration que la classe gouvernante, sous ce rapport, était disposée avec courage et d'une manière décidée à tenter les réformes positives sans se laisser égarer par les doctrines du *volontarisme* (voluntarism).

Après que, pendant une génération environ, les deux directions avaient lutté côte à côte et l'une contre l'autre dans des mouvements obscurs, il se manifeste, presque en même temps que la révolution de Juillet en France, un résultat déterminé: d'une part que le pouvoir ne remplit plus ses devoirs d'une manière satisfaisante vis-à-vis de la partie de la population la plus faible et la plus indigente de secours; d'autre part, que dans l'état actuel le devoir et le droit, la propriété et la puissance politique ne se correspondent plus depuis la nouvelle organisation de la société et nécessitent une réforme de la constitution. Les modifications s'étendent par suite à une double direction.

D'une part, par le *bill de réforme*, les voies électorales sont modifiées de façon à ce que les villes, et surtout les classes

moyennes, acquièrent une plus forte représentation de leurs intérêts. Le nombre des électeurs est presque doublé. On ne regardait pas comme nécessaire d'imposer à ces nouveaux électeurs les mêmes devoirs d'activité *personnelle* qu'aux anciens ; on n'aurait pas même trouvé dans la lutte des partis pour le bill de réforme une majorité à cet effet.

D'autre part, la législation embrasse ces devoirs de l'État que les besoins des classes ouvrières manifestaient alors comme indéniables : la police sanitaire et celle des constructions, l'instruction du peuple, l'amélioration de l'assistance des pauvres. Dans ces nouveaux domaines, on ne tint pas pour nécessaire de faire participer les associations communales aux sérieuses exigences de l'activité personnelle ; on n'aurait pas non plus pour cet objet réuni une majorité dans la lutte des partis.

La première réforme était la mission naturelle des whigs, l'autre celle des tories. Nous les trouvons les uns et les autres dans une concurrence très vive, reconnaissant à la fin réciproquement ce qui était nécessaire. Même les opérations, momentanément douloureuses, de l'abrogation des lois protectrices et des lois sur les grains, des actes de navigation, de l'abolition des dîmes et des autres libérations de la propriété, furent, à la fin, consenties des deux parts. Un bien-être général croissant, une diminution relative dans la misère, une meilleure éducation des classes ouvrières se manifestent déjà à nos yeux. Toute individualité progresse, le gouvernement de l'ensemble comme de chaque partie est devenue bien plus conforme au but, une seule chose a rétrogradé : la connexion du tout, *la conscience assurée d'une volonté unitaire de l'État.* Une incertitude sur l'issue finale domine même pour les hommes d'État reconnus.

Les réformes ne peuvent elles-mêmes former ce qu'il y a de contraire à l'État dans cette nouvelle création. Depuis un millier d'années, on a, en Angleterre, transformé bien des choses plus violemment et on les a combattues d'une manière plus tumultueuse qu'on ne l'a fait pour ces réformes. Il est également indubitable qu'une modification de ces rapports a été nécessaire par elle-même. Dans aucun pays les transformations des

rapports d'acquisition et de possession n'avaient été opérées sur un pied aussi grand, dans peu de pays les besoins des classes inférieures ont été aussi pressants, les exigences contemporaines de participation au pouvoir sont devenues aussi multipliées. La constitution ancienne, si excellente qu'elle fût pour le maintien d'un ordre légal officiel dans des rapports simples et constants, paraissait tout aussi insuffisante pour les besoins du dix-neuvième siècle. L'activité positive, actuellement nécessaire du pouvoir public, rendait en tout cas nécessaire des modes de transition de l'éducation administrative que nous exposons aux chapitres VIII et IX. Il est donc aussi difficile de dire si le bill de réforme de lord John Russel ou le bill des fabriques de sir Robert Peel, et la législation sociale qui s'y rattache, considérés en eux-mêmes, forment un monument plus respectable d'une bonne intelligence de la vocation des classes gouvernantes. En tout cas, les deux directions de la législation étaient presque également nécessaires, l'une et l'autre sont presque également pénétrées d'une mesure semblable d'intelligence pratique et de réflexion. Aucun des partis politiques n'est non plus sérieusement résolu de détruire ce qui a été ainsi établi. Mais il existe un sentiment de la contradiction qui est né par suite du *mode d'exécution* en différentes directions, et dont la base gît dans les défauts d'un gouvernement des partis parlementaires, — dans l'impossibilité d'une législation organique au milieu même des luttes des partis politiques, ce qu'avait enseigné déjà l'état antique dans toutes ses créations sans exceptions.

Les institutions organiques antérieures de l'Angleterre avaient bien aussi dû en partie leur naissance aux occasions de luttes de la société, mais avaient été développées par le régime du roi en son conseil (king in council), c'est à dire par des lois préparées avec soin, qui avaient considéré sous un double rapport les nécessités politiques, et imposé à chaque droit politique un devoir personnel, et maintenu ainsi la propriété au service de l'État. Tous les motifs décisifs de la constitution étaient nés avant le temps, avant que la royauté eût incriminé l'activité in-

dépendante, avant que l'ancien conseil permanent se fût changé en un cabinet. Le gouvernement de parti des whigs et des tories n'avait commencé que dans un état fermement établi. Il n'y avait au dix-huitième siècle, ni problèmes sociaux à résoudre, ni nouvelles associations de districts ou communales à former, ni nouveaux droits électoraux à créer; la législation constitutionnelle était terminée.

La nouveauté dans le bill de réforme consistait *dans l'essai de former immédiatement à nouveau par une lutte des partis les bases de l'État.* C'était la première tentative de cette sorte dans l'histoire anglaise, et cet essai a manqué dans tous les cas. Par suite du concours des anciens et des nouveaux abus, la majorité de la population urbaine se trouvait maintenant dans ses circonscriptions électorales presque comme une masse dépourvue de connexion. Mais là où manque l'activité indépendante et, par suite, le sens de l'État, toute connexion des hommes repose sur les opinions qui se forment dans le commerce, la propriété, la société, — sur la voie des intérêts. Le modèle ordinaire de l'union des masses est, pour ces populations, la société par actions avec son conseil administratif électif. Dans cette époque, pénétrée de la vie énergique de la société industrielle et régie par elle, des conceptions analogues se forment partout d'une manière inconsciente. La Chambre des communes ne paraît plus comme une représentation des prestations à l'État, mais seulement comme une représentation des « intérêts », la Chambre haute comme une représentation d'autres intérêts « conservateurs » encore. Tandis que précisément en Angleterre, les institutions des communes et des districts de l'État et de l'Église ont coopéré des siècles durant à créer le contre-poids des intérêts sociaux, à astreindre et accoutumer à remplir leurs devoirs personnels envers l'État même *aux dépens* du cours naturel des intérêts, aujourd'hui, d'après cette nouvelle opinion, tout cela paraît inutile; mais le sentiment moral et patriotique dans l'État semble aussi un produit de la libre concurrence. La confiance en elles-mêmes des nouvelles directions fut augmentée par ses heureux résultats

dans l'abrogation de lois industrielles et commerciales vieillies et artistement transformées; par les résultats originaires des nouvelles institutions communales plus aisées; par l'ensemble de la direction de l'époque vers le gain; par les lacunes du développement intellectuel des masses.

Ignorant les puissances morales et intellectuelles dans l'État, les nouveaux électeurs considérèrent le droit politique conquis si aisément comme leur participation naturelle à la grande société, dont il fallait élire le conseil administratif. Partout où il faut accomplir des devoirs publics, administrer *soi-même*, faire soi-même quelque chose, naît seulement la tendance à élire et à laisser faire par d'autres. Bientôt un instinct « d'achever l'édifice de la constitution » s'empare des nouveaux élus. A leur exemple, on put former aisément des parlements de district, des villes et des villages, et ainsi établir, comme on croyait, le système parlementaire jusque dans les plus basses sphères. Dans la tentative encore un peu plus solide de l'ordonnance municipale de 1835, on avait eu la bonne volonté d'apprendre à connaître l'état des choses existantes avant de les améliorer. De longues années de travaux préliminaires précédèrent aussi l'ordonnance sur les pauvres des districts qui, cependant, méconnaît déjà directement les principes du self-government. Dès lors l'écart augmenta; l'ordonnance sur les routes, les actes sanitaires, les lois sur la police de district et la police locale, la loi municipale pour Londres, l'ordonnance communale de 1858 tombent toujours plus bas jusqu'à la reconnaissance générale d'un avortement. On avait, sans s'en apercevoir, pris la même voie qui, en France, avait rendu le gouvernement constitutionnel impossible du haut jusqu'au bas de l'échelle, qui a eu ce résultat que la constitution parlementaire ne s'est pas attachée à la société moderne. Les modifications, qui en ont été la suite, se restreignent presque exclusivement au système des *fonctions communales* et concernent en différentes mesures le comté et la constitution communale, la classe gouvernante et la classe moyenne.

1. *Dans le système ancien du self-government*, la charge de juge de paix subsiste encore inébranlable comme racine

et centre du tout, seulement elle a perdu quelques-uns des éléments de son pouvoir comme instance supérieure de la commune. Les fonctions de shériff également n'ont éprouvé que ces réformes que l'on peut considérer comme l'enlèvement des taches de rouille. La position de la gentry est tout aussi peu attaquée dans le grand jury, la position des classes moyennes dans le jury de jugement. Mais une décadence complète devient le partage de la charge des anciens constables passés au service domestique de la police. Dans les corporations municipales, les anciens abus sont abolis ; à leur place, cependant, on n'a mis qu'une création indigente pour l'administration de la fortune et des impôts municipaux par des employés inférieurs salariés. Partout, où la vie communale ne repose que sur le personnel et les idées de la classe moyenne, apparaît un système mécanique et unitaire, qui repose sur l'institution d'employés rémunérés pour l'administration réelle.

2. *Dans le nouveau système de l'administration des paroisses*, ce dernier mode de réorganisation est devenu prédominant. Les anciens inspecteurs des pauvres sont réduits à une petite portion des anciennes affaires de leur charge; — une marche analogue, quoiqu'un peu plus mesurée, prend la position des inspecteurs des routes. L'activité indépendante des communes et des communautés nouvellement formées se restreint à des comités élus de contribuables qui se bornent d'une manière stricte et facile à un contrôle économique. — L'instance supérieure de semblables administrations nouvelles se forme (abstraction faite des juges de paix) d'employés de l'État, de commissaires et de départements ministériels. Cette dégénérescence atteint le plus fortement les institutions les plus nouvelles pour la police sanitaire et monumentale, pour les éléments d'amélioration des villes et des plus grandes paroisses, qui paraissent se transformer complétement à la manière de la nouvelle constitution municipale de la France.

Le premier résultat visible de l'influence de la nouvelle société est le remplacement des anciens prévôts communaux par un corps de gendarmerie, le remplacement de l'administra-

tion communale des pauvres par un corps de dix mille secrétaires et écrivains, une administration municipale analogue, une instance inspective plus étendue par des commissaires du gouvernement et des rescrits ministériels ; une élimination des meilleures forces de la vie communale locale.

Ainsi énervées de haut en bas, les institutions, que le parlement se borne à réunir, réagissent nécessairement sur la Chambre des communes, sur la position des partis parlementaires et de leurs chefs, sur la presse et l'opinion publique. Tandis que « les idées » de l'État s'accroissent avec une incommensurable richesse, ses produits réels deviennent toujours plus indigents et plus mécaniques, jusqu'à ce que, par la clairvoyance des rapports, l'opinion publique et ses grands organes soient amenés à l'aveu que la « machine parlementaire » est ébranlée du haut en bas, que le nouveau self-government menace de devenir une caricature et les bills de réforme une charlatanerie.

Cet aveu paraît avoir abouti depuis quelques années au statu quo qui précède les modifications politiques. Les classes gouvernantes ont reculé jusque-là, parce que le pouvoir des idées sociales est en réalité irrésistible pour une génération dans laquelle de si gigantesques transformations de tous les travaux producteurs se trouvent concourir avec le besoin de tant et de si profondes réformes. Si versatiles que soient ces idées, elles se découragent et deviennent tout aussi conciliantes lorsque les conséquences fâcheuses de leurs actes deviennent visibles. Leur pouvoir déchoit naturellement lorsqu'il n'y a plus de promesses à faire. Les réformes fondamentales possibles sont défendues par le principe : que quelque chose de grand, de remarquable, ne peut plus être offert sous ce rapport. La conscience de l'État est cependant demeurée le partage précisément de ceux qui ont d'abord l'intention puis le pouvoir d'aider. Les classes encore actives dans l'État ont commencé, depuis peu de temps, à remettre au second rang les pseudo-constitutions communales et les bills de réforme, et à passer de nouveau à la consolidation de ce qui existe. Les

grandes bases du self-government subsistent encore dans les justices de paix et le jury et dans les systèmes des impôts fonciers de la commune; cela seul légitimerait l'espoir de voir en ce siècle, comme dans ceux qui ont précédé, rattacher l'ancien au nouveau en un tout capable de vivre (1). Afin de porter à cet égard un jugement satisfaisant, il faut d'abord un exposé complet de l'état des choses au moment actuel, afin de pouvoir ensuite revenir à la question de l'affermissement.

§ 11

DU SYSTÈME SUIVI DANS L'EXPOSÉ DU RESTANT DE LA MATIÈRE

L'aperçu que je viens de donner des charges communales se rattache encore aux paragraphes distincts de Blackstone, bien que déjà, même pour cette partie des compléments historiques, des corrections partielles et de courtes notices sur l'état des choses actuel devinssent nécessaires. La suite de l'exposé doit marcher dans une voie particulière. Blackstone ne traite, comme on l'a déjà dit, ce thème qu'accessoirement. Il lui suffisait, comme *jurisconsulte anglais* et ensuite juge royal, d'introduire les employés de district et les employés communaux comme *subordinate magistrates* (magistrats subordonnés), pour autant qu'ils se rattachaient comme organes inférieurs de l'administration de l'État à la prérogative royale; puis pour autant que les shérifs, les coroners et les juges de paix paraissent actifs comme membres de la constitution juridique anglaise, et surtout pour autant que les fonctions communales se rangent sous le « droit général des personnes et des choses, » sous le droit des classes, et sous les droits fondamentaux des

(1) Le vœu de l'auteur n'a pas été rempli par le nouveau bill de réforme de 1867, il y voit une aggravation des contradictions existantes en Angleterre entre l'État et la société. Le nouveau bill de réforme amènera, durant les premières années, quelques réformes sociales, mais occasionnera ensuite des conflits internes encore plus sérieux.

citoyens. Ce n'est que dans cet ensemble seulement et d'une manière assez peu serrée que se trouvent développées les charges et les devoirs professionnels du comté, de la centurie et de la commune. Donner une image continue de la vie communale eût été sortir du plan de l'érudit commentateur. Tout le système des *impôts communaux* est à peine touché. La constitution des justices de paix n'apparaît nulle part sous la forme d'un ensemble. Nulle part un lecteur qui n'est pas anglais ne peut trouver même une image indigente de l'*administration communale*.

Pour nous, les parties qui manquent chez Blackstone sont, au contraire, précisément les plus importantes. Pour nous, il s'agit des particularités du self-government et, avant tout, du rapport vivant qui existe entre la constitution et l'administration. Les manuels anglais sont déjà peu usuels pour nous par suite de leur ordonnance alphabétique; on a jusqu'ici à peine tenté de condenser l'innombrable collection des nouvelles lois. Nous devons tenter un mode nouveau d'exposition et le rattacher le plus possible aux notions et aux institutions qui nous sont familières, nous devons tenter, sans enlever à la constitution anglaise son caractère originel, de la rendre autant que possible conforme aux exigences d'un système conçu dans les idées allemandes.

Avant tout, il faut d'abord l'exposé fondamental *du chapitre*, totalement omis par Blackstone, *des impôts communaux*. Les deux éléments, l'impôt réel, d'une part, les fonctions déjà esquissées par Blackstone, d'autre part, développent ensuite les institutions du self-government. La partie finale embrasse enfin les *principes généraux* du self-government anglais dans des considérations générales sur les *éléments* et *l'essence* de ce qui est indiqué comme « principes d'application. »

CHAPITRE II

LE SYSTÈME DES IMPOTS COMMUNAUX

§ 1

APERÇU GÉNÉRAL SUR LES IMPÔTS COMMUNAUX (1)

Bien que l'État anglais, dès l'époque normande, se soit organisé d'une manière décisive selon le système de l'administration pécuniaire, la vie communale reposa pendant longtemps

(1) La naissance du système des impôts communaux a été rapportée dans la partie historique, pag. 283, t. 1er; puis la transformation et l'extension du système des impôts communaux sous les Tudors, pag. 34, t. 2e, et le système des impôts du dix-huitième siècle, pag. 160, t. 2e. La littérature anglaise était, jusqu'en ces derniers temps, fort indigente à cet égard, car les ouvrages de mérite sur la constitution des impôts en Angleterre n'en tenaient compte qu'accessoirement. Parmi les anciens renseignements parlementaires, je citerai le *Report on County rates in Middlesex*, 1738, imprimé dans la grande collection de *Reports* de 1715-1801. Vol. II, pag. 3-63. Il y a des aperçus comparatifs dans le *Report on County rates*, etc., 1830-1831. n° 52, vol. XI, pag. 205. On cite souvent le rapport plein de mérite : *Report on local taxation*, remis par l'inspection des pauvres à la session parlementaire de 1843 (édition séparée de 1844). Les matériaux ont servi, à l'inspectorat des pauvres, à rédiger un bon aperçu s'étendant jusqu'en 1845, sous le titre : « *The local taxes of the united Kingdom, containing a Digest of the law with a summary of statistical informations concerning the several local taxes*, published under the direction of the Poor law commissioners, *London*, 1846, 8. » Il s'y rattache également le *Report on the laws relating to Parochial assesments, brough from the lords*, 26 *july* 1850, renfermant entre autres un témoignage très détaillé et très instructif de sir G. Cornewall Lewis. — Sur ces études repose le résumé laborieux mais rempli de difficultés historiques et systématiques, de *Kries* : *les Impôts communaux en Angleterre*, revue générale du droit public de Tubingue. 1855, pag. 3-52, 222-258.

encore sur des prestations personnelles, en particulier sur des services en matière de justice, de police et d'entretien des routes. A côté de ceux-ci paraissent néanmoins bientôt des prestations pécuniaires complémentaires qui se présentent soit comme amendes de police pour les services négligés, soit comme tenant leur place et formant, dès l'époque des Edouards, un système complet des impôts communaux. Les impôts n'étant que la transformation de services judiciaires et de police et autres déjà subsistants, ils tombent, on le comprend, naturellement sur les personnes qui y étaient astreintes et se partagent tout aussi naturellement entre les trois degrés des villages, centuries et comtés, comme *tithing*, *hundred* et *county-rate*, selon les obligations de chacun d'eux. Ces trois impôts ont donc la valeur de contributions d'après le droit général du pays, *common law*, c'est à dire comme taxes, dont on ne connaît pas avec précision l'origine (*Report on local taxation*, 1843, pag. 5-7) qui se formèrent cependant comme conséquence de la constitution judiciaire et communale du moyen âge, et ne sont pour ce motif citées que rarement et accessoirement dans les lois de la période des Edouards, soit pour les rappeler, soit pour les modifier. Ce système d'impôts du moyen âge repose donc sur les justiciers des « county-court, court-leet » et sur ceux qui étaient astreints au service de la milice, c'est à dire d'une manière fondamentale sur le « freehold » (la tenure libre), avec quelques adjonctions qui résultaient de la constitution de la « court-leet. »

Cependant l'hérédité des *copyholds*, la naissance de beaucoup de petits francs-tenanciers et d'autres formes nouvelles de possession et de fermage doivent avoir occasionné peu à peu des inégalités dans la levée traditionnelle des anciens impôts. Nous trouvons pour ce motif, sous les *Tudors*, de nouvelles ordonnances qui autorisent les juges de paix en des termes assez indéterminés à lever certaines contributions. Le stat. 22 Hen. VIII, c. 5 appelle en termes exprès chaque ménage à concourir à l'entretien des ponts, *qu'il possède des terres ou non*. Bientôt après paraît une loi analogue sur les con-

tributions à l'érection des prisons du comté. Les nouvelles charges de l'assistance des pauvres sont, elles aussi, imposées aux ménages, et ainsi la pratique s'accoutuma peu à peu à traiter les propriétaires fonciers au sens le plus étendu (occupiers) comme devant l'impôt. Cette modification qui se produisit peu à peu et tacitement est perceptible dans le stat. 13 et 14 Car. II, c. 12, qui impose la contribution des comtés aux mêmes imposables que ceux pour la taxe des pauvres sans plus de spécialiser. A l'impôt sur les ponts et les prisons s'ajoutent par des lois spéciales ceux sur l'érection et l'entretien des maisons pour les vagabonds, pour leur transport, pour l'entretien des prisonniers (gaol money), pour l'entretien des condamnés indigents, pour les détenus indigents des prisons du « king's bench » et du « marshalsea. » Ces sept impôts sont enfin réunis par 12 George II, c. 29 dans ce qu'on appelle aujourd'hui le « county-rate. » De même cependant qu'une *série de villes* forme, dans la constitution judiciaire et de police, des districts séparés, il s'est formé chez elles aussi un impôt complémentaire (borough-rate), dans des buts de justice et de police.

La réduction successive de ces impôts sur pied de la taxe des pauvres nous ramène encore une fois au moyen âge. Dès le treizième siècle, il était né une taxe ecclésiastique (church-rate), insignifiante à son origine, destinée aux besoins des bâtiments ecclésiastiques et aux besoins matériels du service divin, dont la base ne pouvait évidemment être la seule propriété foncière libre, mais bien le ménage religieux (household) en cette qualité. Les impôts religieux paraissent donc dès leur origine avec la qualité de contribution personnelle selon la mesure de la fortune, d'après la grandeur de *l'état de maison*, qu'il reposât sur « freehold » ou sur « copyhold, » d'une propriété permanente ou temporaire, sur louage ou sur fermage. Lorsque sous les Tudors l'*entretien des pauvres*, *des criminels et des gens dépourvus de travail* devint un devoir pour l'État, on fut très disposé à s'adresser dès l'abord au pasteur et à la commune, c'est à dire aux contributions paroissiales analogues au « church-

rate. » Après avoir pris naissance sous Henri VIII, il s'organise, par la loi des pauvres d'Elisabeth, une taxe des pauvres (poor-rate), officielle qui n'est pas levée par village, mais par paroisses, pas sur les propriétaires fonciers, mais sur chaque « householder » et « occupier. » Comme nous l'avons déjà dit plus haut, la législation de Henri VIII pousse vers cette voie également les impôts pour les ponts et les prisons des comtés. L'habitude, la facilité pratique et les pouvoirs discrétionnaires des juges de paix fondent toujours plus complétement les deux systèmes d'impôts. Le stat. 13 et 14 Car. II, c. 12 confirme cette pratique; le stat. 12 George II, c. 29 les met sur un pied parfait d'égalité quant à la taxation et au devoir de contribution, de telle sorte que dès lors le *county-rate* est dévolu comme fraction du grand « poor-rate » à la caisse communale. La *taxe des routes* prend un cours analogue.

Le manque d'ensemble des exposés faits en Angleterre résulte de la naissance du système par parties successives; ce qui a engendré des difficultés pour le groupement, mais a occasionné de grands avantages pour la pratique de l'imposition. La législation anglaise n'a jamais voulu faire des ordonnances communales en songeant en même temps à la question des frais. Mais on *a d'abord formulé les besoins communaux*, puis on a songé *aux moyens* de les satisfaire. *Le mode employé pour y parvenir et celui de la naissance des fonctions nécessaires à cet effet, ont ensuite donné à la constitution communale dans son ensemble* un type fixe. On a songé bien moins encore, dans le développement postérieur des institutions, à abandonner aux communes elles-mêmes la *détermination du but* et le *mode de réunion des moyens* d'y atteindre, ce qui aurait fait décider par des votes instantanés, et la situation accidentelle des majorités, de rapports très sérieux et très durables; ce qui aurait fait (comme sur le continent) retomber la masse des impôts des classes les plus fortes sur les classes les plus faibles. L'ancienne coutume du moyen âge n'a donné partout que les *linéaments extérieurs*. Tout ce qu'il y a d'actuellement pratique dans ce système d'impôt repose sur des lois spéciales qui déterminent minutieuse-

ment les limites au dessus desquelles rien ne peut être levé ni rien dépensé. Les besoins constamment renouvelés de la société ont continuellement augmenté ces objets. L'impôt du comté s'est vu ajouter environ quarante objets analogues; la taxe des pauvres presque autant. Pour de nombreux buts analogues il y a encore des *impôts accessoires* particuliers, fondés, il est vrai, sur le même type fondamental. Ainsi le *report on local taxation* indique encore *vingt-quatre* taxes locales particulières, dont dix sont levées légalement d'après la base de la taxe des pauvres, et les autres impôts communaux les plus importants le sont en fait de la même manière. Le même rapport donne dans l'appendice *A* un index de 173 lois à cet sujet, (commençant avec Edouard Ier, toujours plus nombreuses depuis 22 Henri VIII, les plus nombreuses dans les douze dernières années, pendant lesquelles l'étendue des nouvelles lois dépasse toutes les lois des trois siècles antérieurs). Le relevé des objets particuliers des impôts communaux dans l'appendice *B* atteint un chiffre de 300 et parmi eux plusieurs sont spécialisés d'une manière presque incroyable.

Il est donc utile pour l'intelligence de la constitution communale actuelle, de ranger les impôts communaux de la manière suivante :

1° Les « county-rate, » impôts de district, de justice et de police;

2° Les « borough-rate, » impôts des villes de leur justice et de leur police;

3° Les « church-rate, » taxes ecclésiastiques complémentaires;

4° Les « poor-rate, » principal impôt des communes;

5° Les « highway-rate, » impôt pour les routes dans les villes et le pays.

Si l'on rattache le système des impôts à celui des fonctions, l'impôt du comté est la base des institutions des chapitres III et IV, les impôts municipaux, celle de la constitution des villes chap. V. Les impôts ecclésiastiques sont le fondement de la constitution communale de l'assistance des pauvres et de ses

plus nombreux et plus riches développements, chap. VIII et IX; la taxe des routes l'est pour le système des routes communales, chap. X. La décadence du système de milice (chap. VI) devient déjà perceptible extérieurement en ce qu'il n'y a plus d'impôt communal qui y corresponde.

LE SYSTÈME DES IMPÔTS COMMUNAUX D'APRÈS LE RELEVÉ DE L'INSPECTORAT DES PAUVRES.

L'inspectorat des pauvres, dans son mémoire, distingue les impôts communaux principalement d'après les districts : ce sont, ou des districts indépendants (*indépendent districts*), dans lesquels les taxes sont levées et dépensées spécialement comme dans une paroisse, ou des districts réunis (*aggregate districts*), qui sont décrétés pour un plus grand ensemble (comté, centurie) et appliqués comme un fonds général pour cette grande circonscription. La plus grande partie et les plus importants reposent sur la base de la taxe des pauvres; d'autres en sont indépendants, au moins d'après la loi. Il en résulte l'ordre suivant :

I. *Impôts des districts indépendants sur la base de la taxe des pauvres.* « Poor-rate, workhouse building-rate, survey and valuation's rate, jail fee's rate, constable's rate, highway-rates, lighting and watching-rate, militia-rate (§ 8). »

II. *Impôts des districts indépendants qui ne reposent pas sur la taxe des pauvres.* « Church-rate, sewer's rate, general sewer's tax, drainage and inclosure-rates, inclosure-rate, regulated pasture-rate (§ 1-6). »

III. *Impôts des districts réunis sur la base de la taxe des pauvres :* pour les comtés. « County-rate, police, shire hall, lunatic asylum, burial-rate, hundred-rate. — Pour les bourgs : borough-rate, watch, jail, prisoners, lunatic asylum, museum-rate. — District prison-rate (§ 1-13). »

Comme appendice on y ajoute un aperçu sur les péages pour les routes, les octrois et les douanes municipales, les droits de phare et de port, les droits ecclésiastiques et les émoluments, des droits de mariage, d'état civil et des juges de paix, dont le montant ne saurait pas être établi le plus souvent. La fin se compose de considérations sur le montant total des impôts communaux (pag. 166-188).

Pour notre but, je m'en tiens cependant à la division, donnée plus haut, des impôts communaux en cinq classes. Elle répond au développement historique, est pratiquement intelligible et correspond aux parties principales du self-government. Les autres impôts plus spéciaux sont en partie dépourvus d'utilité pratique, se rattachant en partie comme de simples adjonctions et particularités incidentes aux cinq impôts principaux :

1° A la *taxe du comté* « County-rate, » (III, § 1) se réfèrent . la taxe pour les

gens de police soldés du district (III, § 2), pour l'entretien des tribunaux de district (III, § 3), pour les maisons d'aliénés des districts (III, § 4), pour l'inhumation des cadavres d'inconnus (III, § 5), pour certains devoirs de police des « hundreds » en matière d'indemnité (III, § 6), pour les prisons communes des districts et des villes (III, § 13), pour remplacer l'abolition de certains droits de geôle abrogés (I, § 4), pour les gens soldés de la police des villages (I, § 5).

2° La taxe *municipale* de la justice et de la police (III, § 7) à laquelle se rattachent : les impôts spéciaux pour les gens de la police municipale (III, § 8), pour les prisons (III, § 9, 10), pour les maisons de fous (III, § 11), les musées (III, § 12), en une certaine mesure aussi les taxes pour l'éclairage et la garde locale (I, § 7).

3° La taxe *ecclésiastique* « church-rate » demeure isolée dans sa forme en décadence (II, § 1).

4° La *taxe des pauvres* (I, § 1) à laquelle se rattache celle pour l'érection des « work-houses » (I, § 2), pour les frais d'évaluation des terres soumises à l'impôt (I, § 3) et quelques autres postes accessoires accidentels ; puis les taxes nées des nouvelles institutions de la police sanitaire et des bâtisses (sewers-rates) ;

5° La taxe pour l'entretien des routes (I, § 6) est de nouveau isolée. Les autres contributions (II, §§ 2-6) ne sont pas à proprement parler des impôts communaux ; mais des contributions aux frais d'entretien des digues d'après 23 Henri VIII, c. 5 ; 1 et 3 Guill. IV, c. 22 ; 4 et 5 Vict., c. 45 dans les « commissions of sewers ; puis pour réunir certains frais communs pour *des institutions de desséchement et des participations communales*, 3 et 4 Guill. IV, c. 35, etc.

---

§ 2

LA TAXE DU COMTÉ

Cet impôt actuellement, la *véritable contribution du district*, a reçu sa forme actuelle (1) par 12 Geo. II, c. 29 : « Considéré

(1) Parmi les *plus anciens reports*, celui du 16 mars 1738 donne des renseignements sur le « county-rate » dans le Midlesex ; les plus récents sont nombreux : *Report from the select committee appointed to inquire into the expenditure of county-rates*, 1825, n° 461. — *Report on the county-rates and highway-rates*, 1834, n° 542. — *Report by the lord select committee appointed to inquire into the charges on the county-rates*, 1835, n° 206. — *Report on the county-rates and expenditure bill*, 1850, n° 468. *Burn's Justice* V. *County-rate*, donne des indications détaillées ainsi que le mémoire de l'inspectorat des pauvres, pag. 91-132.

que le mode prescrit jusqu'ici par différentes lois pour la levée d'impôts distincts pour servir au comté est impraticable (à cause de leur peu d'importance), » on remplace par un impôt général du comté les sept impôts spéciaux existants jusqu'alors, payable par chaque paroisse ou village en *une seule* taxe à lever généralement comme la taxe des pauvres, ou au moins à lever comme celle-ci. Elle doit régulièrement être levée par les marguilliers et les inspecteurs des pauvres du village, comme une portion de la taxe des pauvres, être payée par ceux-ci au « high constable of hundred », et versée par celui-ci au receveur de district. Là où ne subsiste pas de taxe des pauvres, le bailli du village doit lever la taxe d'après les mêmes principes que celle des pauvres, et la verser au « high constable ». Les marguilliers et les inspecteurs des pauvres doivent avoir le droit d'en appeller aux sessions trimestrielles pour cause de surtaxe de leurs paroisses. En outre, la loi ne doit pas étendre l'impôt, ni modifier l'obligation d'y contribuer, mais seulement faciliter la levée des contributions jusqu'alors trop minimes.

Comme *objets de la taxe du comté*, outre les sept originairement compris dans la loi capitale 12 Geo. II, il y a encore plus de quarante accessoires, dont plusieurs sont très peu importants. Ce sont, en somme, les frais de la justice et de la police des districts qui, déterminés par une longue série de lois spéciales (1), se résument dans le mode actuel de comptabilité dans les rubriques principales suivantes :

1° « County-bridges », entretien des ponts du comté;

2° « County-gaols », prisons des comtés, arrêts, entretien des prisonniers;

3° « Houses of correction », entretien des maisons de correction ;

4° Frais du transport à la prison et aux lieux de détention ;

5° Entretien des maisons de justice et logement des juges ambulants ;

(1) Voyez la note à la fin du chapitre.

6° « Prosecutions », les frais de poursuite criminelle pour moitié;

7° « Coroners inquest », frais d'enquête à cause de mort;

8° « Lunatics », maisons de fous de district;

9° « Weights and measures », administrations des poids et mesures;

10° « Clerks of the peace », entretien des secrétaires de district;

11° « County treasurers », entretien des receveurs de district;

12° « Police », entretien des gens de la police soldée;

13° Divers petits postes. Le montant des « county and police rates » (1), qui en est résulté, s'est, dans les dernières années, élevé à une somme de 1,200,000 livres.

(1) Le montant de la taxe du comté a subi un accroissement très notable, soit par la transformation des prestations en nature en prestations en argent, et plus encore par l'augmentation des matières d'application.

La progression a été la suivante :

1792	184,080 L.
1802	235,844 L.
1812	510,730 L.
1822	571,108 L.
1832	757,238 L.

Le rapport des divers postes de dépenses était en livres sterling :

	1772	1832
Ponts	42,234	74,501
Prisons et maisons de correction	92,319	177,245
Entretien des prisonniers	45,785	127,297
Vagabonds	16,807	28,723
Frais de justice criminelle	34,218	157,119
Dépenses de milice	16,976	2,116
Constables	659	26,688
Professional	8,990	31,103
Coroners	8,155	15,254
Traitements	16,315	51,401
Accessoires et additionnels	17,456	32,481
Dépenses diverses	15,890	59,061

Porter's *Progress of the nation*, 1851, donne, page 518, un aperçu sommaire

Les papiers parlementaires modernes renferment, d'après les préceptes du statut 15 et 16 Vict., c. 81, § 50, chaque année, un aperçu des chefs de dépenses dans les différents comtés sous le titre : *Abstract of the accounts of the several county treasurers in England and Wales.* Enfin, ils donnent chaque année des aperçus sommaires sur l'ensemble des revenus et des dépenses. Les *Parl. Papers* 1861, n° 2,895, t. LXII, pag. 184-196, par exemple, renferment un tableau comparatif pour les années 1857-1859 qui comporte les postes suivants :

RECETTES.

	1857	1858	1859
	Livres.	Livres.	Livres.
County-rate	1,157,254	1,221,670	1,162,878
Additionnels payés par l'État	223,503	217,229	219,110
Autres revenus	339,181	361,652	438,266
Totaux	1,719,938	1,800,551	1,820,254

du montant annuel, s'élevant de 1801 à 1849 dans la proportion de 326,130 liv. à 1,481,132 liv. Le *Report on the Burdens on land*, 1846, t. II, pag. 67 et suiv. donne des aperçus très corrects, spécialement pour l'année 1844.

Les comptes rendus parlementaires (*Parl. Pap.*, 1859, n° 208) donnent le montant total des sommes levées en impôts du comté, de la police et des villes, (county, police, and borough-rate) dont il faut déduire annuellement environ 250,000 liv. comme montant du « borough-rate » :

1834	691,548 l.	1847	1,334,770 l.
1835	705,711 l.	1848	1,391,376 l.
1836	699,845 l.	1849	1,381,132 l.
1837	604,203 l.	1850	1,321,035 l.
1838	681,842 l.	1851	1,392,509 l.
1839	741,407 l.	1852	1,344,798 l.
1840	855,552 l.	1853	1,406,173 l.
1841	1,026,035 l.	1854	1,481,881 l.
1842	1,230,718 l.	1855	1,598,401 l.
1843	1,295,616 l.	1856	1,577,359 l.
1844	1,356,457 l.	1857	1,776,944 l.
1845	1,279,962 l.	1858	1,616,273 l.
1846	1,297,505 l.	1859	1,915,254 l.

Les *Parl. papers*, 1852, n° 66, t. C. pag. 29, donnent un relevé spécial des contributions de l'Etat.

DÉPENSES.

	1857	1858	1859
	Livres.	Livres.	Livres.
Ponts	47,779	52,122	47,713
Prisons	358,023	358,527	323,191
Frais de transport	25,534	21,826	17,471
Bâtiments de justice	24,972	23,623	21,258
Poursuites criminelles	145,469	127,219	105,084
Coroners	55,305	50,722	48,436
Lunatics	163,218	150,976	158,526
Fous indigents	27,658	30,532	30,724
Poids et mesures	10,969	13,595	13,306
Secrétaires de district	42,504	45,864	43,851
Police	424,167	562,910	563,826
Levée des amendes	84,032	93,775	110,882
Restitutions	85,850	92,981	92,507
Postes accessoires	223,899	216,174	249,872
Totaux	1,716,379	1,840,690	1,828,847

Le mode dont sont *décrétés* ces impôts de district, qui forment donc essentiellement un tout unitaire, repose encore toujours sur les traits fondamentaux de la loi principale 12 Geo. II, c. 29. Les juges de paix doivent d'après cela avoir plein pouvoir et autorité de décréter, dans leurs sessions générales ou trimestrielles, « de temps en temps, un impôt général ou une taxation de telles sommes d'argent que, d'après leur estime, ils jugeront suffisante pour répondre à tous et chacun des objets des lois citées plus haut ». Dès qu'ils voient, par les comptes qui leur sont soumis, que les trois quarts de l'argent décrété et réuni pour les objets susdits sont dépensés, ils peuvent procéder au décrétement d'un nouveau rôle (§ 10). Cette petite restriction est elle aussi abrogée par 55 Geo. III, c. 51, ce qui les autorise à décréter selon leur libre arbitre, aussi souvent que les circonstances leur paraissent l'exiger. Ce n'est donc pas une concession de chaque commune locale, mais l'appréciation des juges de paix qui détermine la quantité nécessaire annuellement correspondante à la nature des dépenses judiciaires et de police, et cela a lieu sans arrière-pensée, là où, comme en An-

gleterre, les juges de paix sont *en même temps les plus imposés* pour le « county-rate ». Aussi ne sont-ils pas obligés de rendre compte, mais seulement de traiter l'affaire publiquement et d'étaler à l'inspection du public les projets d'états chez les receveurs de district. L'autorisation dans 55 Geo. III, c. 51 est déjà, pour les sessions trimestrielles, tout à fait générale ; elles peuvent décréter « un impôt du comté juste et égal pour tous les objets légaux existant antérieurement ou *pouvant naître à l'avenir*, pour lesquels la fortune ou la taxe du comté doivent légalement intervenir, dans toutes les parties du comté, à l'exception des « liberties » avec une juridiction coordonnée ». D'après 4 et 5 Guill. IV, c. 48, tout ce qui regarde tant la taxation que l'application de la taxe du comté, doit être traité *publiquement à huis ouverts* dans les sessions trimestrielles après avis préalable au public.

Les *circonscriptions pour lesquelles la taxe du comté est décrétée* sont identiques avec celles des commissions de paix (12 Geo. II, c. 29, § 1). Régulièrement on décrète donc pour l'ensemble du comté; là où un *riding* ou une autre circonscription inférieure analogue possède une commission de paix séparée, l'impôt peut être décrété spécialement pour cette circonscription (55 Geo. III, c. 24). Le décrétement a lieu d'habitude sur le même pied pour toutes les communes, mais en réservant une coutume particulière, là où depuis des siècles des quotités différentes sont usuelles pour des communes différentes (12 Geo. II, c. 29, § 1). Maintenant on a accordé un pouvoir illimité pour égaliser les côtes (rateably and equally according to a certain pound rate, 55 Geo. III, c. 51, §§ 1, 14). Après le décrétement, on publie l'avis nécessaire pour le recouvrement, eventuellement un ordre de saisie d'un juge de paix (warrant of distress) pour le recouvrement par contrainte.

Les *fonctionnaires collecteurs* sont maintenant les inspecteurs des pauvres qui délivrent le « county-rate » comme une partie de la taxe des pauvres au conseil des pauvres, qui la verse alors au trésorier du comté (county treasurer). Celui-ci, à proprement parler un caissier ou un receveur de district, est nommé

par les sessions trimestrielles des juges de paix, doit donner caution, rendre ses comptes, faire des paiements sur les ordres des sessions, exécuter fidèlement les autres ordres (12 Geo. II, c. 29, § 6), et peut-être renvoyé en tout temps par les sessions trimestrielles, qui déterminent son traitement d'après leur appréciation. Il doit tenir registre des recettes et des dépenses, déclarer son encaisse aux actes des sessions trimestrielles, donner, si on l'exige, un compte rendu assermenté de sa gestion, il en reçoit aussi sa décharge. Il doit aussi chaque année, à peine d'une amende de 50 livres, publier dans un journal paraissant dans le district un extrait exact des recettes et des dépenses de la comptabilité de la dernière année, revêtu de la signature des juges de paix réviseurs.

Dans ces derniers temps le mode de taxation a été transformé d'une manière importante. Souvent, depuis des générations, les terres sujettes à l'impôt n'avaient plus été taxées à nouveau pour cause de facilité et avaient conservé ainsi depuis des siècles des cotes peu proportionnées. Le statut 55, Geo. III, c. 51 avait déjà autorisé les sessions trimestrielles à ordonner de nouvelles taxations. Un nouveau règlement à cet égard se trouve contenu dans le stat. 8 et 9 Vict., c. 41, §§ 1-14; 15 et 16 Vict., c. 81, avec adjonction de 21 et 22 Vict., c. 33. Les juges de paix peuvent d'après ces statuts former dans leur sein un comité de cinq à onze membres afin de préparer l'égalité des « county-rates », et afin de les modifier et de les rectifier périodiquement. Le comité peut en tout temps demander des renseignements aux inspecteurs des pauvres, constables et autres fonctionnaires, taxateurs et encaisseurs, sur le revenu brut et le revenu net de la propriété sujette à l'impôt, en indiquant la dernière taxation et le nom du taxateur; il peut exiger la production de toutes les autres taxations faites pour des matières d'impôts, et entendre les fonctionnaires qui s'y rattachent sous serment; il peut aussi faire taxer à nouveau la paroisse en tout ou en partie. Les inspecteurs des pauvres, de leur côté, doivent s'entendre ensuite de nouveau avec les communes et, en exposant les comptes rendus et les

propositions, rassembler une assemblée communale pour les prendre en considération et en délibérer. Chaque imposé pour sa personne, chaque inspecteur des pauvres pour la paroisse, ont le droit de réclamer contre la taxation.

Ces dernières années ont vu des projets étendus d'un « county-rates and expenditure bill » en 133 articles (*Parl. Pap.*, 1860, n° 157; *id.* 1861). Il font d'après ces projets former des « financial boards, » c'est à dire des conseils administratifs de district d'après les nouvelles idées sociales. Chaque association des pauvres de district, doit régulièrement y élire deux membres. La moitié des élus doivent être des juges de paix, l'autre moitié, les plus imposés d'un revenu imposable d'au moins 100 liv. Il doit donc à l'avenir y avoir une sorte de séparation entre la justice et l'administration, et le « financial board » doit se charger des dernières affaires. D'après l'expérience antérieure, ces « boards » élus ne peuvent avec leurs séances secrètes tenir lieu des actes officiels d'un personnel aussi exercé que celui des sessions trimestrielles. Après peu de temps, les affaires courantes des « boards » tombent aux mains des secrétaires. Comme la grande majorité des dépenses des districts sont obligatoires, et ne peuvent donc pas dépendre d'un droit de vote des représentants, il naît des conflits inévitables entre les conseillers communaux élus, dans lesquels interviendrait ensuite le ministre de l'intérieur comme instance suprême décisive. Cette réorganisation d'après le nouveau thème ramènerait donc en fait le self-government des justices de paix sur le pied des organisations communales bureaucratisées. Le plan entier renferme une atteinte si prononcée contre les racines de l'institution des juges de paix et la gentry, qu'on peut prévoir qu'il éprouvera une résistance décisive. On ne saurait pas trouver de meilleure voie pour décréter les impôts de police que celle qui a lieu par de hauts fonctionnaires administrants eux-mêmes, — appartenant eux-mêmes au nombre des plus imposés — unis en un collége en sessions publiques et en présence des employés communaux du comté.

Digitized by Google

NOTE SUR LES PRINCIPES LÉGAUX DE L'APPROPRIATION DES « COUNTY-RATE. »

Les différents objets du « county-rate » forment une aggrégation de plus de quarante chefs, difficile à embrasser d'un seul coup d'œil. Le *Report* de 1825, n° 461, t. VI, pag. 1, donne le relevé des lois sur lesquelles ils reposent. Le *Report on local taxation*, 1843, cependant les donne d'une manière encore plus complète sous la forme d'un répertoire; le mémoire de l'inspectorat des pauvres les donne rangés en une certaine manière d'après celle-ci, pag. 95-97. Une étude minutieuse des statuts, réunis ici en masse considérable (tout comme pour la taxe des pauvres), donnera encore plus d'un élément précieux pour l'histoire des impôts communaux. Le complément de toutes les adjonctions tirées des lois les plus récentes depuis 1846 jusqu'aujourd'hui, peut être réalisé par le moyen des registres du recueil des lois; on peut espérer le trouver dans le Burn's *Justice*, V. *County-rate* dont on annonce la trentième édition de temps en temps.

Les treize rubriques que nous donnons ici sont un peu superficielles et résultent du mode actuel de rendre compte.

1. *Réparations et améliorations aux ponts du comté*, 22 Henri VIII, c. 5; 1 Anne, stat. 1, c. 18; 12 Geo. II, c. 18; 12 Geo. II, c. 29; 43 Geo. III, c. 59; 52 Geo. III, c. 110; 54 Geo. III, c. 90; 55 Geo. III, c. 143; 4 et 5 Vict., c. 49; 5 et 6 Vict., c. 98. Pour les ouvrages principaux on peut aussi admettre des prêts sous la garantie des impôts (remboursables en quatorze ans). Le statut 43 Geo. III, détermine à quelles conditions il échoit à la réparation des nouveaux ponts du comté, et autorise les sessions trimestrielles à contraindre également l'association du district à l'élargissement, au déplacement et à la reconstruction des ponts.

2. *County-Gaols*, c'est à dire l'érection, la réparation et l'amélioration des prisons préventives et pénales, avec pouvoir de lever des emprunts (remboursables en quatorze années), 4 Geo. IV, c. 64; 5 Geo. IV, c. 85; 6 Geo. IV, c. 40; 7 Geo. IV, c. 18; 5 et 6 Guill. IV, c. 38; 6 et 7 Guill. IV, c. 105; 2 et 3 Vict., c. 56; — y compris les traitements et les émoluments des employés des prisons, 4 Geo. IV, c. 64, et d'une indemnité pour les droits abrogés, 55 Geo. III, c. 50; 56 Geo. III, c. 116; — puis y compris les frais d'entretien et d'occupation des détenus, 14 Eliz., c. 5; 1 Jac. I, c. 23; 21 Jac. I, c. 28; 3 Car. I, c. 4; 16 Car. I, c. 4 et 2 Geo. II, c. 29; 4 Geo. IV, c. 64; de l'entretien de pauvres détenus dans la « Queen's prison » (prison centrale pour dettes), 53 Geo. III, c. 113; 5 et 6. Vict., c. 22, et certaines concessions à des détenus libérés, 4 Geo. IV, c. 64; 5 Geo. IV, c. 85, § 22-25.

3. *Houses of correction*, c'est à dire érection et entretien des maisons de travail et de détention du comté, y compris les traitements des employés, les frais d'entretien, etc. Voyez 7 Jac. I, c. 4; 4 Geo. IV, c. 64 et aussi d'autres lois citées sous le numéro 2.

4. *Frais de transport* des malfaiteurs aux prisons, 27 Geo. II, c. 3; transport des condamnés à d'autres lieux de détention et aux dépôts pour la

transportation au delà de la mer; frais des transports de retour; droits des greffiers pour les ordres de transportation, 5 Geo. IV, c. 84, § 21.

5. Réparation et amélioration *des bâtiments de justice du comté, shire halls*, 7 Geo. IV, c. 63, et des contributions pour les logements des juges ambulants, etc.

6. *Prosecutions*, frais des poursuites criminelles Au début seulement pour des classes de délits très spéciales, très minutieusement déterminées, 26 Geo. II, c. 19, § 8; 32 Geo. III, c. 57, § 11; 5 Geo. IV, c. 83, § 12; 9 Geo. IV, c. 61, § 22; 1 Guill. IV, c. 64, § 18 (y compris les frais des appels des juges de paix dans les deux dernières lois citées aux §§ 29 et 17) — puis en général pour toutes les félonies et les délits plus graves, 7 Geo. IV, c. 64, §§ 22-25 — d'abord seulement pour les « prosecutors » et les témoins indigents, puis sans condition, mais cependant de telle manière que le ministère des finances en remboursât la moitié.

7. *Coroners inquests*, frais d'enquête à cause de mort, y compris les droits et déboursés des témoins, médecins, etc., 25 Geo. II, c. 29, § 1, 2; 1 Vict., c. 68; 7 et 8 Vict., c. 92.

8. *Entretien des condamnés insensés* en certains cas, 1 et 2 Vict., c. 14; 3 et 4 Vict., c. 54. Entretien d'insensés indigents en certains cas, 8 et 9 Vict., c. 116, traitements et certains droits administratifs d'après la loi sur le traitement des insensés 8 et 9 Vict., c. 100, § 38.

9. *Poids et mesures* (weights and measures), c'est à dire les frais pour se procurer les poids et mesures légaux et normaux ainsi que les droits de timbre nécessaires et la rémunération des inspecteurs, 5 et 6 Guill. IV, c. 63, § 22.

10. Paiement des *dépenses des secrétaires de district* (clerks of the peace), en rédigeant la liste des électeurs, aux élections pour les députés du parlement, 6 Vict., c. 18, § 54, et maintenant d'une manière générale les traitements.

11. Les *traitements des receveurs de district* (county treasurers) et les droits d'autres fonctionnaires pour la taxation et le recouvrement du county-rate, 12 George II, c. 29; 55 George III, c. 51; 7 et 8 Vict., c. 33; 8 et 9 Vict., c. 111.

12. Les *frais de police au sens le plus restreint*, spécialement pour l'ameublement et l'entretien des maisons de détention (lock-up-houses), et les traitements des constables inspecteurs, 5 et 6 Vict., c. 109, §§ 22, 23; 7 et 8 Vict., c. 52.—Certains droits des «special constables» 41 George III, c. 73, § 1; 1 et 2 Guill. IV, c. 41 et des « high constables, » en cas de sédition et de tumulte 41 George III, c. 78, § 2. Les frais principaux de ce chapitre cependant naissent de l'établissement que je citerai plus bas, d'agents de police soldés. D'abord comme police rurale, 2 et 3 Vict., c. 93, puis après dans tous les comtés et tous les districts, 19 et 20 Vict., c. 59.

13. *Divers petits chefs*, contributions pour l'exécution de la loi sur la réforme de l'emprisonnement pour dettes (for the relief of insolvent debtors) 1 et 2 Vict., c. 110, § 109 — Certaines contributions pour de pauvres détenus dans la « Queen's prison » (maintenant aboli), ainsi que certaines con-

tributions pour les hôpitaux, les aumôneries, et pour assistance en cas de calamités publiques, selon l'appréciation des juges de paix 43 Eliz., c. 2 § 14, 15; 12 George II, c. 29; 53 George III, c. 113 et d'autres bagatelles.

La liste n'est pas close par là, il faut, au contraire, y ajouter encore une série d'objets analogues pour lesquels on lève un impôt, différent par le nom, identique au fond (compris par conséquent déjà dans les rubriques ci-dessus).

a. Le *county police-rate.* Lorsque, par 2 et 3 Vict, c. 93, on établit des agents de police soldés pour les comtés et les districts des comtés, on en imposa d'abord les frais au « county-rate, » mais on abandonnait aux juges de paix le soin, lorsque les agents ne furent introduits que dans un seul district, d'y élever en proportion le « county-rate. » L'année suivante on préféra dans ce but de lever une « police-rate » spéciale, mais qui doit être levée par principe et comme portion du « county-rate, » 3 et 4 Vict, c. 88, § 3, comprenant spécialement les traitements, les émoluments, les uniformes, l'armement et les autres besoins des constables (2 et 3 Vict., c. 93, § 18. 20) et la fourniture de l'entretien des postes de police. Une série de déterminations, spéciales en cette matière, n'a pour but que d'imposer les districts qui occasionnent plus de dépenses en proportion de celles-ci. La loi la plus récente, 19 et 20 Vict, c 59, introduit cette institution également par tous les comtés, et l'État se réserve de contribuer à un quart des frais dans les districts complétement organisés.

b. Le *shire hall-rate.* La loi 7 George IV, c. 63 pour favoriser la réparation et les améliorations aux bâtiments et la reconstruction des édifices de justice des districts, *shire halls, county halls* et autres bâtiments destinés aux assises et aux sessions des juges de paix, et pour la création des quartiers des juges ambulants, s'exprime d'une manière si peu précise que l'on devrait lever à cet effet une taxe spéciale, ce qui n'a cependant pas eu lieu. Les frais sont couverts partout par le « county-rate. »

c. Le *lunatic Asylum-rate.* Par 48 George III, c. 96, on autorise d'abord l'établissement de maisons d'aliénés de district pour les insensés indigents. Suivit une ordonnance générale, 9 George IV, c. 40, qui est de nouveau remplacée par 8 et 9 Vict., c. 126. Puis l'érection de maisons de fous est élevée au rang d'un devoir général et obligatoire pour les comtés et les villes, dont les frais sont en pratique empruntés au « county-rate. »

d. Le *burial-rate*, repose sur 48 George III, c. 75 et oblige le comté à faire inhumer décemment par les marguilliers et les inspecteurs des pauvres les cadavres humains qui sont rejetés sur le rivage par la mer.

e. Le *hundred-rate* repose sur 7 et 8 George IV, c. 31, par lequel les centuries sont rendues responsables des dégâts causés de mauvaise foi, aux propriétés dans les cas de tumulte ou de sédition. Ce nouveau règlement (qu'il ne faut pas confondre avec le « hundred rate » du moyen âge) peut donc occasionnellement amener pour un district une augmentation du « county-rate, » qui d'ailleurs est levée d'après des principes parfaitement similaires.

f. Le *district prison-rate* repose sur 5 et 6 Vict., c. 53, est destiné à favori-

ser la création de plus grandes prisons communes pour les villes et les comtés. (Voy. 5 et 6 Vict., c. 98 § 14). Ainsi peuvent naître d'autres augmentations des taxes de district, qui atteignent également ceux-ci et des villes spécialement désignées.

Afin d'être complet, il faut encore rappeler que deux taxes afférentes aux communes locales d'après le mémoire de l'Inspectorat des pauvres (I, § 4, 5), se réfèrent par leur *objet* au « county-rate, » savoir les « jail fees-rate » et « constables-rate. » La loi 55 George III, c. 50, § 11 qui accorde une indemnité pour les émoluments abrogés dans les prisons, l'impute d'abord sur le « county-rate. » Dans de pareilles villes et localités cependant qui ne contribuent à aucune « county-rate » et n'ont pas non plus d'autre impôt municipal ni d'autres fonds officiels, il faut dans ce but, en cas de nécessité, lever un impôt spécial d'après le mode de la taxe des pauvres. Le « constable-rate » enfin est levé encore d'après des lois plus anciennes, 13 et 14 Charl. II, c. 12, § 18, dans ces localités qui n'ont pas de taxe des pauvres, comme dans quelques comtés du nord, dans lesquels la loi 12 George II c. 29 n'a pas été introduite obligatoirement, mais fut donnée avec la faculté de continuer à lever la taxe des constables du moyen âge (constables-rate), comme elle se levait au moyen âge. Les personnes et le bien soumis à l'impôt sont cependant les mêmes que pour la taxe des pauvres (et par conséquent aussi le « county-rate »); et en réalité elle est levée et comptée le plus souvent avec le « county-rate. »

---

§ 3

LE BOROUGH-RATE (TAXE MUNICIPALE DE JUSTICE ET DE POLICE)

Comme le « county-rate » était levé selon les circonscriptions des commissions de paix, il naquit un impôt de district spécial pour les *liberties* qui possédaient une juridiction de police exclusive de celle des juges de paix du comté, 13 Geo. II, c. 18, § 7; 55 Geo. III, c. 51, § 24. D'après le même principe, les villes ayant une justice de paix à elles pouvaient donc aussi lever pour elles leur taxe de justice et de police, sous le nom d'un « city, borough » ou « town-rate. » La tradition en cette matière était aussi différente que les anciennes constitutions municipales; souvent le cas était réglé par un acte local, parfois aussi, en se référant à une charte, bien qu'il fût douteux si une simple charte pouvait donner le droit d'imposition. La nouvelle loi municipale de 1835, 5 et 6 Guill. IV, c. 76, a

rendu semblables et les constitutions municipales et les impôts municipaux, et accorde au conseil communal le pouvoir :

Lorsque le revenu ordinaire du lieu ne suffit pas à satisfaire à tous les objets de la fortune municipale, à décréter un « borough-rate » de la manière d'un « county-rate, » avec les mêmes pouvoirs que les juges de paix dans leurs sessions trimestrielles. »

Les *objets d'application* des revenus municipaux, *borough-fund* (1), que la taxe principale doit compléter en cas de nécessité, sont énumérés au § 92 de la loi municipale, et peuvent se distinguer en deux groupes :

1° Paiement des frais de justice criminelle, entretien des détenus et frais de détention des délinquants dans les villes, qui ont leurs sessions trimestrielles spéciales (sinon une quotité contributive de la ville à cet égard dans la taxe du comté), entretien de la prison de la ville et de la maison de correction, des constables municipaux, traitement du juge municipal, des juges de police;

2° Paiement des dettes légalement obligatoires de la ville, traitement du bourgmestre, du secrétaire de la ville, des receveurs et de tous les autres employés rétribués; rédaction et impression des listes de bourgeois, des listes des districts et autres frais électoraux; entretien des bâtiments municipaux et paiement des autres dépenses « pour l'exécution des ordonnances municipales. »

Le premier groupe se compose essentiellement de dépenses judiciaires et de police qui sont ordinairement du domaine du *county-rate*. Le second comprend surtout les dépenses des *communes locales*, auxquelles sont régulièrement attribués les impôts des communes locales de la paroisse. Sous ces deux rapports le *borough-rate* ne sert que comme complément des autres recettes. De là aussi *le montant* (2),

(1) Voyez la note sur les objets d'application du « borough-rate » à la fin du § 3.

(2) Le *montant peu élevé du borough-rate* s'explique par sa position complémentaire. Comme explication, les indications suivantes sur la situation des

relativement peu important, de l'impôt qui, pour toutes les villes, hormis la cité de Londres, n'a pas continué de dépasser annuellement la somme moyenne de 250,000 liv. Le peu d'importance de ces relevés municipaux s'explique également parce que, sous *un autre rapport encore, les principales dépenses pour les besoins des communes locales ne paraissent pas ici.* Les importantes dépenses municipales, spécialement de l'assistance des pauvres, du pavage, de l'éclairage, etc., sont imposées aux paroisses. Les paroisses municipales forment sous ce rapport des communes locales individuellement obligées, ayant leurs « poor-rates », leurs « highway-rates », leurs « improvement-rates » *particuliers*, etc., et des employés spéciaux, des conseils communaux, des administrations communales sur pied des lois générales et des actes locaux. Il faut pour tous ces relevés remarquer que la constitution municipale anglaise n'est qu'une *demi-constitution municipale*, selon les idées allemandes; que spécialement pour la partie la plus onéreuse de l'adminis-

villes anglaises suffiront. La majorité d'entre elles est entièrement comprise dans la constitution ordinaire des districts et des impôts de district. Le « borough-rate » particulier de la loi municipale se restreint aux deux cents villes où celle-ci a été mise en vigueur. Le motif pour lequel se produisit ici une séparation du système des impôts de district, était d'abord, dans ce que quelques villes possèdent encore *une propriété foncière importante*, ainsi que *des sources importantes de revenus* par des droits de port et d'autres droits et émoluments analogues (qui sont confirmés expressément par le § 92 de l'ordonnance municipale, en leur qualité de propriété privée des villes). Le mémoire de l'inspectorat des pauvres de 1846 donne, pag. 158-165, un relevé des droits, émoluments et douanes qui subsistent particulièrement en faveur des villes. Le revenu des ports du Royaume-Uni seul comporte annuellement un chiffre de plus de 800,000 liv. D'autre part la vie municipale a ses devoirs particuliers relatifs aux marchés, à l'éclairage, le nettoyage, les édifices municipaux, les élections municipales, etc., qui ne pouvaient raisonnablement pas tomber à charge de l'impôt général de district. On concédait, pour ce motif, une dépense municipale séparée sous la double condition que : 1° les villes doivent en outre contribuer aux charges de district réellement communes ; 2° que les taxes de police nécessaires pour compléter le fonds municipal, sont traitées d'après les principes des taxes de district.

L'inspectorat donne un aperçu sommaire de la situation particulière des

tration des pauvres, la ville forme une association des pauvres, ou fait partie d'un *poor law union*, et qu'il existe pour celle-ci, un inspectorat particulier des pauvres, sous la coopération des juges de paix et ayant ses employés et ses fonds particuliers. Pareillement, le pavage et l'éclairage forment souvent un système municipal spécial, et que d'autres objets municipaux sont régis moyennant des actes locaux particuliers par des commissions spéciales (special trust).

D'ailleurs les principes qui régissent le « county-rate » relativement *aux biens assujettis à l'impôt, aux personnes qui en sont redevables et au mode de recouvrement*, se reproduisent ici, 55 Geo. III, c. 51. Le décrétement du « borough-rate » est un acte autoritaire émanant du bourgmestre et du conseil communal, *borough-council*, comme dans le comté des *quarter sessions;* mais cependant avec cette règle modératrice que l'on ne décrète que lorsque les fonds municipaux existants ne suffisent pas. L'ordre de recouvrement est transmis au *high con-*

lieux ayant reçu la loi municipale pour 1842-43 dans les termes suivants ; *Revenus :* « borough-rates » 249,178 liv.; douanes et droits, 172,911 liv.; revenus des propriétés municipales, 520,978 liv.; appoint de la caisse municipale, 19,676 liv.

Dépenses 1° Frais des poursuites criminelles, 49,769 liv.; « police and constables, » 161,491 liv.; coroners, 700 liv.; prisons et entretien des détenus, 52,961 liv.; contributions du comté et vagabonds, 21,061 liv.

2° Loyers, taxes et assurances, 33,909 liv.; traitement et rémunérations, 87,565 liv.; éclairage, pavage, ferme des boues, 36,178 liv.; bâtimens publics, 189,083 liv.; marchés, 13,285 liv.; élections municipales, 3,797 liv.; frais d'impression, formulaires, etc., 6,575 liv.; frais de procédures, 34,270 liv.; fondations charitables, 21,465 liv., paiement de dettes et droits, 199,250 liv.; dépenses diverses, 25,586 liv. — Dépense totale. 1,083,816 liv.

Les états pour chaque ville sont donnés par le *Report on burdens on land*, 1846, t. II, et un aperçu plus récent des divers comptes des villes qui se trouvent dans les *Parl. Pap.*, 1854. n° 443, t. 63, ne constate que des augmentations peu importantes ; le *borough-rate* ne s'y trouve évalué qu'à 268,237 liv. Mais la cité de Londres n'est pas comprise dans ces relevés ; avec son antique constitution elle a une trésorerie également très indépendante dont la situation générale est d'habitude publiée dans les papiers parlementaires, par exemple, dans ceux de 1859, sess. II, n° 92, et dont l'ensemble surpasse toutes les autres corporations. V. aussi plus bas le § 90.

stable de la ville ou au fonctionnaire analogue, qui donne les instructions nécessaires aux inspecteurs de chaque paroisse ou aux employés qui les remplacent. L'administration du trésor est aux mains d'un *treasurer of the borough*, qui est nommé chaque année par le conseil communal. Les sommes qu'il reçoit sont reprises dans les comptes de la caisse de la ville, et doivent être dépensées d'après les indications du conseil communal ou des autres autorités compétentes (§ 59).

Le conseil communal, pas plus que les sessions trimestrielles, n'est astreint à une *reddition de compte*. D'après 1 Vict., c. 78, § 44, les ordonnances de paiement du conseil communal peuvent cependant être déférées par *certiorari* à la cour du banc du roi (king's bench) et y être cassées. Le conseil communal doit aussi fournir chaque année au ministre de l'intérieur un état de toutes les recettes et de toutes les dépenses de la ville; on doit en donner annuellement un extrait au parlement, 6 et 7, Guill. IV, c. 104 § 10, 1 Vict., c. 78, § 43. Mais la loi municipale a, dans ses §§ 87 et 93, prescrit des règles pour la *révision des dépenses du trésorier*. La bourgeoisie élit à cet effet chaque année deux réviseurs (*auditors*). Après la révision le receveur doit rédiger un relevé complet et le faire publier pour le soumettre à chaque imposé. Le receveur est en outre, d'après le § 60 de l'ordonnance municipale, astreint à rendre compte au conseil communal.

NOTE SUR LES PRINCIPAUX OBJETS D'APPLICATION DU BOROUGH-RATE

Les objets spéciaux du « borough-rate » sont énumérés dans la loi municipale dans un grand désordre, mais peuvent se réduire assez facilement d'une manière semblable à ceux que le « county-rate » sert à couvrir, et à ceux que les dépenses des communes locales embrassent. Les premiers sont, comme pour le « county-rate », déterminés encore plus spécialement par diverses lois spéciales; outre le § 92, de la loi municipale, il faut encore citer les dépenses des « coroners inquests » municipales, 1 Vict., c. 68, § 3; l'entretien des détenus insensés, 1 et 2 Vict., c. 14, § 2; 8 et 4 Vict., c. 54, § 2; certaines contributions aux frais de l'administration centrale des maisons de fous, 8 et 9 Vict., c 100; frais de recensement de

la population en certains lieux, 5 Vict., c. 9, § 2; frais de transport de retour des pauvres expulsés en Écosse et en Irlande, de certaines paroisses n'appartenant à aucune association des pauvres, 8 et 9 Vict., c. 117, § 5. Mais comme pour la taxe des comtés (county-rate), il y a ici également pour des divers motifs des *impôts complémentaires* ajoutés d'après des principes essentiellement semblables, savoir :

1. Un « borough watch-rate », qui *peut être* spécialement levé pour la garde de police de jour ou de nuit, ou pour d'autres objets encore. Le conseil communal possède à cet égard les mêmes pouvoirs que pour le « borough-rate; » le motif de distinguer ne réside que dans la faculté de pouvoir restreindre la « watch-rate » à ces quartiers, auxquels seulement le système de garde est destiné et qui en ont seuls besoin. La détermination primitive (§ 92, de l'ordonnance municipale) fut encore développée davantage par 2 et 3 Vict., c. 28; 3 et 4 Vict., c. 28. Ces deux lois donnent maintenant *deux* taxes différentes à ce sujet.

2. Le *borough jail-rate*, 5 et 6 Vict., c. 98. Cette loi autorise le conseil communal des villes possédant une juridiction criminelle spéciale à recevoir des prêts a concéder sous forme de droits, pour la construction, la reconstruction, la réparation ou l'agrandissement de la prison, de la maison de justice et des accessoires nécessaires à la prison. Le paiement des droits et le remboursement du capital peut avoir lieu au moyen du fonds municipal, ou du « borough-rate; » ou l'on peut décréter à sa place ou pour le compléter un « jail-rate » spécial, conformément aux principes régissant le « borough-rate. »

3. Le *borough prisonners rate*. D'après la même loi, 5 et 6 Vict., c. 98, §§ 18-19, on peut décréter un second « jail-rate » pour satisfaire à des dépenses déterminées pour la réception des détenus des villes dans la prison du comté.

4. Le *borough lunatic asylum rate*, 8 et 9 Vict., c. 126, §§ 4, 33-38, sert à payer ou à parfaire les frais des maisons de fous municipales, d'après les principes du « borough-rate. »

5. Le *borough museum rate*, 8 et 9 Vict., c. 43. Afin de favoriser la création de musées de l'art et des sciences, le conseil communal des villes de plus de dix mille âmes est autorisé à en couvrir les frais, soit par le « borough-rate, » soit par un impôt particulier décrété d'après des principes analogues. De telle façon cependant que dans les deux cas le montant ne dépasse pas 5/24 p. c. (un demi-penny par livre sterling, 5 centimes par 25 francs) du revenu annuel de la fortune des contribuables. Des lois postérieures ont étendu ceci davantage.

6. Le district « prison-rate » se reproduit ici pour payer les frais nécessaires des prisons de district, au cas où les villes et les comtés se réunissent pour en ériger une, 5 et 6 Vict., c. 53, c. 98.

---

§ 4

LA TAXE ECCLÉSIASTIQUE — CHURCH-RATE

Cet impôt, résultant de la tradition du moyen âge, naquit, comme il a été expliqué plus haut, à cette époque où l'on avait cessé de réserver un tiers du revenu ecclésiastique pour la « fabrica ecclesiae ». L'autorité religieuse s'efforça dès lors de continuer à astreindre les marguilliers, par ses exhortations et ses menaces des peines ecclésiastiques, à l'entretien des bâtiments de l'église. Ceux-ci, de leur côté, convoquèrent la commune ecclésiastique, qui le plus souvent aussi fut disposée à contribuer (1) sur le pied de l'état de maison religieuse. Les

(1) Sur *la Naissance de la taxe ecclésiastique, church-rate*, voyez la partie historique, t. I, pag. 282, 283 à 285, et pour l'époque des Tudors t. II, pag. 34 à 37. Il en résulte, qu'un droit de contrainte de l'autorité ecclésiastique subsista d'abord contre les marguilliers, pour les obliger à convoquer la commune dans le but de faire réparer les églises. Chacun devait veiller à la partie qui le concernait spécialement. Par analogie avec d'autres charges communales, des personnes habitant hors de la commune étaient appelées à contribuer elles aussi dans la proportion de leur propriété territoriale (Jeffreys, case 5, Coke. 67). On ne pouvait cependant pas les faire contribuer à la décoration de l'église, non plus qu'aux besoins matériels du culte. D'après une ancienne opinion, il aurait fallu à cet effet un second impôt, fondé sur d'autres principes et atteignant aussi la propriété mobilière. Mais par suite du peu d'importance et de l'inapplicabilité pratique de cette différence, on abandonna la discussion à cet égard et on oublia l'ancienne opinion, et la taxe ecclésiastique tomba, d'après l'analogie des autres impôts communaux à charge à la propriété territoriale, au cens le plus étendu.

Par extension abusive du système pénal ecclésiastique dans la suite du moyen âge, on a occasionnellement menacé d'interdit des communes entières, qui refusaient la contribution ecclésiastique et prononcé l'excommunication contre des refus isolés d'impôt. Depuis la Réformation, l'interdit est hors d'usage, et l'excommunication comme moyen d'exiger des contributions *pécuniaires* n'est pas dans l'esprit véritable d'une Église protestante. Le lord juge suprême *Tindal* s'est cependant prononcé accessoirement dans un jugement et en thèse pour la possibilité d'une poursuite criminelle contre les personnes refusant l'impôt. « Comme la cour ecclésiastique possède des moyens de correction contre les marguilliers pour les forcer à exécuter les

objets du church-rate se sont fixés traditionnellement et embrassent :

1° L'entretien, la réparation et la reconstruction de la partie principale de l'édifice ecclésiastique, y compris la tour et les chapelles appartenant à l'église, ainsi que l'enclos du cimetière. Le pasteur ou le vicaire doit entretenir l'autel; mais la commune peut aussi y être obligée par la tradition comme à Londres. Dans certaines communes il existe encore depuis les temps anciens des pièces de terre et des fonds particulièrement attribués à cet usage. Mais la commune n'est pas obligée à rebâtir complétement à nouveau. Les reconstructions sont effectuées au moyen de collectes dans les églises et de souscriptions volontaires, fréquemment favorisées par la nouvelle législation des *church building acts* (actes pour l'érection des églises, 58, Geo. III, c. 45; 49 Geo. III, c. 134 et suivant), qui permet aussi l'acceptation de prêts faits sur le « church-rate » ;

2° Les besoins matériels du culte, la cène, le pain et le vin, les fonts baptismaux, le pupitre, la Bible, les agenda, le livre aux homélies, les troncs à aumônes, les dix commandements et d'autres inscriptions pieuses aux murailles de l'église, les siéges, les cloches de l'église.

réparations des églises au moyen de censures ecclésiastiques, le droit d'excommunication contre chaque membre de la commune doit également perdurer, c'est à dire, d'après 53 Geo. III, c. 127, le droit de punir d'un emprisonnement arbitraire. » Il compare le devoir de « l'entretien de l'église paroissiale » à celui de « l'entretien des ponts et chaussées dans la paroisse, » auquel sont également obligés ceux qui personnellement ne font pas usage de la route. La cour du « king's bench » au contraire mit son vote (prohibition) lorsqu'en 1842 les tribunaux ecclésiastiques voulurent réellement intenter une action pénale contre quelques membres de la commune de *Saint-George Collegate*, *Norwich*. Le *Braintree case* est devenu une cause célèbre. Dans la paroisse de ce nom la majorité de la commune avait refusé l'impôt, les marguilliers avaient en conséquence, de leur propre autorité, décrété l'impôt et commencé à le lever par contrainte. Le « king's bench » publia contre ceci une défense qui fut maintenue devant trois juridictions. La décision de la chambre des lords a en tout cas jugé, conformément à l'esprit de la constitution, qu'une minorité de la commune ne peut pas décréter un impôt valable contre la majorité.

Le décrétement de la taxe ecclésiastique est un devoir du marguillier (dans les lieux qui n'ont pas de paroisse, d'un fonctionnaire analogue nommé par les juges de paix, 58 Geo. III, c. 45), sous l'approbation nominale de l'archidiacre. Les marguilliers convoquent à cet effet l'assemblée communale (*Vestry*), qui, à la libre majorité des voix, accorde ou refuse. Communément la concession a lieu sous forme d'un additionnel d'une petite fraction à la taxe ordinaire des pauvres. Si sur une convocation régulière la commune ne se réunit pas, les marguilliers peuvent seuls délibérer sur l'impôt; mais si des membres de la commune comparaissent, la majorité décide même contre l'opposition du président. Ni l'autorité ecclésiastique, ni les marguilliers comme tels ne peuvent décréter une taxe; la cour ecclésiastique peut cependant, au moyen de l'excommunication, forcer les « churchwardens » à convoquer la commune à cet effet, ainsi qu'à dépenser l'argent réellement recueilli. D'après l'ancienne opinion, l'autorité ecclésiastique pouvait aussi excommunier des membres isolés de la commune qui refusaient de payer l'impôt et soumettre des communes entières à l'interdit. A la place de l'excommunication maintenant abolie on peut, d'après 53 Geo. III, c. 127, § 1, employer la prison, par le moyen d'un « writ de contumace capiendo », émané de la chancellerie. Par des motifs à déduire plus bas, ces moyens de contraintes sont cependant hors d'usage envers les membres de la commune.

Les propriétaires ayant le domaine utile des terres sont responsables pour la taxe ecclésiastique comme pour la taxe des pauvres : donc les propriétaires, les fermiers, les métayers, d'après la mesure du loyer ou du métayage, le pasteur sauf sur les terres curiales. Les taxations particulières et individuelles, et les décisions pour la taxe des pauvres ne sont, à la rigueur, pas obligatoires pour la taxe ecclésiastique, pour laquelle il faut à proprement parler une taxation spéciale.

L'impôt est-il consenti, on peut recourir à la cour ecclésiastique pour *recouvrement forcé*, et ainsi on peut obvier aux défauts du décrétement. Pour faciliter la levée, on peut aussi, d'après

53 Geo. III, c. 127, § 7, former une plainte sommaire devant le juge de paix : savoir lorsque le déficit comporte moins de 10 livres, et que la valeur de la concession de l'impôt n'est pas contestée, deux juges de paix réunis peuvent, sur la plainte des marguilliers, donner un ordre de paiement, et en exiger le montant par gage pris sur la fortune mobilière, sous réserve néanmoins de l'appel aux sessions trimestrielles. La levée sommaire par les juges de paix n'existe pas cependant lorsque l'on a déjà attaqué la concession d'impôt devant la cour ecclésiastique, ou lorsque l'on invoque un motif de bonne foi (bona fide), contre sa valeur, c'est à dire un motif plausible réel d'après l'avis du jury et qui n'est pas seulement une chicane.

Les marguilliers sont obligés de *rendre compte* de l'emploi de la taxe ecclésiastique au pasteur et à la commune, et peuvent être cités à cet effet devant l'ordinaire, ou être poursuivis par plainte civile en reddition de compte. D'après la tradition, la commune peut aussi faire réviser le compte, ou le tribunal ecclésiastique, ordonner la révision. Les juges de paix n'ont pas à s'en occuper.

L'impôt ecclésiastique, ainsi organisé, a subsisté des siècles durant sans avoir été attaqué et a atteint, dans son meilleur temps, la somme d'environ 500,000 livres (1), dont environ 2/5

(1) Sur le montant des « church-rate, » voyez les *Parl. Pap.*, 1830 et 1831, n° 52, t. XI, pag. 211. Les divers comtés de l'Angleterre ont, d'après ce document, en une année, du 25 mars 1826 à 1827, rapporté un total de 564,388 liv. pour la taxe ecclésiastique, mais quelques postes sont le résultat de moyennes conjecturales. Pour l'année 1831-1832, le total général des revenus des marguilliers se trouve relaté sous les postes suivants : 446,247 liv., produit du « church-rate, » 51,919 liv. provenant de terres, etc.; 18,216 liv. de droits mortuaires et d'inhumation, 41,489 liv., part contributive de la taxe des pauvres; 39,382 liv. du revenu des églises et des sièges; 66,559 liv. provenant d'autres sources de revenus. Les dépenses étaient : pour la réparation des églises, 248,125 liv.; pour le vin, les livres, etc., 46,333 liv.; traitement des sacristains, secrétaires des paroisses, 124,585 liv.; pour l'orgue, les cloches, etc.; 47,710 liv. Les nouveaux relevés parlementaires donnent annuellement le montant du « church-rate » qui s'élève à environ 250,000 liv. D'après ces papiers, en 1859 (*Parl. Pap.*, 1859, sess. II, n° 7, pag. 2-18), selon un relevé nominal des paroisses dans lesquelles on ne lève pas de taxe ecclésiastique séparée, ils présentent un total de 21,014,382 liv. en propriété.

étaient employés à la restauration des églises, 1/5 aux traitements des fonctionnaires, 2/5 à d'autres objets, parfois assez étranges, embellissements locaux, destruction des chenilles, etc.

Dès 1837, on avait compté que dans 5,000 paroisses on ne levait pas d'impôt; dans plusieurs d'entre elles, il existait des fondations pour l'entretien de l'église; dans d'autres, on évitait les discussions avec les « dissenters » au moyen de souscriptions volontaires. Dans ces derniers temps, il y a eu de *nombreux refus d'impôt*, spécialement dans les grandes villes, et un jugement de la Chambre des lords a décidé, en dernier ressort, dans le fameux *Braintree case*, 1853, « qu'un pareil impôt doit être résolu par la majorité, et qu'aucun autre impôt n'a de valeur. » Depuis lors le montant du « church-rate » a décru avec rapidité, et est maintenant descendu à environ la moitié du produit antérieur. Des tentatives répétées, pour détruire le « church-rate » et pour créer un autre fond dans ce but, ont échoué jusqu'ici (1).

(1) La discussion relative à la levée du « church-rate » se traîne maintenant depuis 30 ans parmi les débats parlementaires. Déjà les *Parl. Pap.*, 1834, n° 39, contiennent un essai pour la levée. Les *Parl. Pap.*, 24 et 25 Vict. (1861), n° 47, contiennent le recueil des divers projets de lois présentés à ce sujet, de 1841-1861. Le premier *Report from the select committee on church-rate*, 1851 (541), IX, 1, est instructif; puis le *Report on the present operation of the law and Practice respecting the assessment and the levy of church-rates*, du 28 février 1860, à la Chambre des lords, contient des enquêtes fort étendues (*Parl. Pap.*, 1860, n° 154), ainsi que d'autres *Reports*. Je renvoie aussi aux débats de la Chambre des communes, dans la séance du 21 avril 1858, sur le bill d'abrogation de *sir John Trelawny* et de nombreuses études dans les différentes *Quartely reviews*, par exemple, *Westminster review*, juillet 1858, pag. 30 et suiv. Sur la décision finale de la Chambre des lords, voyez Johnson's *Report of the Braintree church-rate*, 3e edit., 1843.

Le « church-rate » était surtout considéré comme oppressif par les « dissenters, » et parmi eux particulièrement par les quakers. En 1840 à Londres, 27 quakers, en 1841 dans la même ville 57 se laissèrent saisir, au grand détriment de leur fortune. Sur ces entrefaites, il s'est formé une société particulière « pour l'affranchissement de la religion du patronage et du contrôle de l'État » qui poursuit par son agitation les résolutions parlementaires sur l'abrogation de certaines subventions de l'État pour les sociétés religieuses protestantes, l'ouverture des universités pour les « dissenters » et d'autres citoyens. Elle possède un bureau particulier à *Serjeants-*

Les *projets de loi* les plus récents ont, depuis 1834, tenté divers moyens de solution. Le bill du chancelier lord Althorp de 1834 essaya de satisfaire aux besoins réels de la réparation des églises par le moyen d'une somme annuelle de 250,000 liv. prise sur les fonds consolidés de l'État. Le pasteur décimateur (ou le laïc décimateur) doit satisfaire aux besoins matériels du culte et être libéré ainsi du devoir d'entretenir l'autel. Les chaises doivent être à charge de leurs propriétaires; les cloches, l'orgue et les ornements ecclésiastiques, rester abandonnés aux contributions volontaires. Ces propositions échouèrent devant l'opposition des « dissenters» : le bill postérieur du chancelier Spring Rice, 1837, devant celle de l'Église établie. Ce bill prétendait subvenir aux 250,000 livres demandées annuellement, par une meilleure administration des propriétés rurales ecclésiastiques appartenant aux évêques et aux chapitres dont les excédants de revenus auraient été immédiatement employés à cet objet. D'autres propositions tendaient purement et simplement à une abrogation. Cependant bien que, depuis cinq ans, les derniers jours du « church-rate » (the last days of church-rates), soient partout annoncés, un revirement prononcé s'est fait jour dans l'opinion publique, à cet égard, de telle façon que, dans la Chambre des communes elle-même, il ne semble plus possible d'abroger l'impôt. Ce n'est pas seulement le parti de l'Église établie qui cherche à le maintenir, mais, même du côté le plus libéral, on voit se renforcer l'opposition contre les idées sociales sur la séparation de l'Église et de l'État et contre l'abaissement de l'Église établie au rang d'une société privée d'après le système du *volontarisme* (volontarism). Ainsi on lit dans T. Smith's *Parish* (1857), pag. 577 et suiv. : « The parish church is not the church of a sect. It is the church of the people; free to all, which each has the right to use. — The whole question is this a whether it shall, by force, be made nulawful for the people, if they please

Inn pour donner avis et secours à ceux qui veulent se refuser au paiement du « church-rate. »

to do so, to maintain a church built for the free use of all, and which belongs to all... Every man has service of all the church, and to the free use of the church yard... the eagerness to enter protest against differing mode of faith, would sacrifice the highest quality and functions of citizenship... The church is in fact, used in most parishes (it ought to be so in all) for Vestry Meetings. The parish burying ground is a matter of plainly direct importance to all, totally irrespectives of religions opinions. So of many other matters, etc. »

L'église paroissiale n'est pas l'église d'une secte. C'est l'église du peuple; ouverte à tous, dont chacun à le droit d'user. — Toute la question se réduit à ceci : serait-il décidé, par la force, qu'il est illégal pour le peuple de maintenir, s'il lui plaît ainsi, une église bâtie pour le libre usage de tous, et qui appartient à tous?... Chaque homme reçoit le service de toute l'église et possède en outre le libre usage du cimetière... Les protestations ardentes contre chaque contribution à une croyance différente sacrifieraient la plus haute qualité et les fonctions du citoyen. L'église sert en fait dans la majorité des paroisses (et devrait servir dans toutes) aux *vestry meetings* (assemblées paroissiales). Le cimetière paroissial est un sujet d'une importance assurément immédiate pour tous, sans aucun égard aux opinions religieuses. Il en est ainsi de bien d'autres matières, etc.

§ 5

LA TAXE DES PAUVRES (POOR-RATE)

Le *principal impôt communal actuel* date, ainsi qu'il a été dit plus d'une fois, de la période des Tudors, — de cette époque, dans laquelle l'État prit à sa charge une série des plus importants devoirs humanitaires que l'Église avait pris à la sienne au moyen âge. Les premières tentatives furent expérimentales. Par 17 Hen. VIII, c. 25; 1 Ed. VI, c. 3; 5 et 6 Ed. VI, c. 2; 5 Eliz., c. 3; 18 Eliz., c. 3; 39 Eliz., c. 3, la législation passe

des contributions volontaires aux mesures de contrainte contre les individus, et ensuite au décrétement d'un impôt égalitaire (1). D'après la *principale loi des pauvres*, 43 Eliz., c. 2, § 1, les marguilliers et les inspecteurs des pauvres doivent, avec l'assentiment de deux juges de paix, « rassembler les sommes qu'ils jugent nécessaires pour occuper par le travail les pauvres, pour entretenir les gens incapables de travailler par des secours pécuniaires, et pour établir les enfants pauvres en qualité d'apprentis, en taxant chaque habitant, pasteur, vicaire, etc., et chaque personne occupant d'uue manière fructueuse (occupier) des terres, ou possédant des maisons, dîmes, mines de charbon, taillis aménagés. »

Les *objets de la taxe des pauvres* peuvent se diviser d'après la triple considération de son but principal, d'une série de ses objets secondaires, et de la position de la taxe des pauvres, comme base de certains autres impôts nés d'une manière indépendante.

1. L'*objet primitif* est la réunion des moyens de satisfaire au devoir imposé par la loi aux communes d'entretenir les pauvres; spécialement par conséquent des frais de leur nourriture, de leur habillement, de leur logement; ceux de l'établissement de

(1) Quant à l'*Histoire de la taxe des pauvres*, voyez la première partie, pag. 36 à 47, t. II. Parmi les anciens *Reports* parlementaires, celui sur quelques particularités de la taxe des pauvres, 1812-1813, n° 113, t. III, pag. 463, se réfère ici. Il en est de même du rapport sur les lois des pauvres et la répartition de l'impôt, *Parl. Pap.*, 1818, n° 107 (se rapportant aux années 1748-1750). Le rapport sur les contributions de la taxe des pauvres, 1825, n° 334, IV, 39. La réunion du montant des impôts communaux et de la fortune qui leur est assujettie dans chaque comté. *Parl. Pap.*, 1830-1831, n° 219, 52, 83, t. XI, pag. 201-501. Le *Report on Burdens on Land*, 1846, t. I. La grande statistique locale de l'administration des pauvres dans les *Parl. Pap.*, 1854, n° 506, t. LVI, donne le montant des taxes des pauvres dans les diverses paroisses et localités. Depuis la grande loi des pauvres de 1834, l'inspectorat des pauvres publie annuellement des rapports officiels sur les revenus, les dépenses et l'ensemble de l'administration avec des propositions d'améliorations, qui forment déjà pour ainsi dire une littérature spéciale relativement à cette matière. Aussi les rapports sur le droit de domicile (law of settlement) et sur les impôts, sur le revenu, contiennent différentes choses relatives à la taxe des pauvres.

maisons des pauvres (pour lesquelles on peut aussi accepter des prêts garantis par la taxe des pauvres); les traitements des employés soldés de l'administration des pauvres; les frais de l'apprentissage des enfants pauvres; ceux du transport de retour dans le lieu du domicile; les frais funéraires; ceux de la taxation de la propriété sujette à l'impôt des pauvres; les frais des procès résultant des difficultés légales de l'application des lois des pauvres, qui déjà, d'après une pratique anciennement établie, étaient payés avec les dépenses des pauvres.

2. Les *objets secondaires de la taxe des pauvres* (1), qui sont, par la nouvelle législation, tombés à charge de la taxe des pauvres, parce que l'on crut opportun de les imposer aux diverses paroisses et communes locales, et pas aux plus grandes circonscriptions, sont au nombre d'un peu plus de 20 et d'un intérêt communal. Ce sont spécialement les frais des constables dans l'exercice de leurs fonctions communales, ceux des listes primitives du service du jury, du registre de l'état civil, du recensement, des petits frais accessoires de la milice et d'autres objets analogues. — Par la nouvelle législation de la « public health act », 1848, et des lois qui s'y rattachent, on forme une *special* et une *general district rate*, qui doivent se lever pareillement d'après les formes et les préceptes de la taxe des pauvres, et qui se trouvent sous une forme un peu simplifiée au fond du *local government act*, 1858 (V. §§ 120, 123, plus bas).

3. La taxe des pauvres est ensuite la *base de contribution* pour le *county-rate* et le *borough-rate*, qui sont levés sur le modèle de la taxe des pauvres. Elle est particulièrement la base légale du devoir de contribuer et, en fait, la mesure de cotisation pour tous les impôts communaux (Mémoire de l'inspectorat des pauvres, pag. 62; *Report on local taxation*, pag. 13 et 14, où ce procédé d'assimilation se trouve exposé d'une manière sensible). A une seule exception près, la charge spéciale de l'entretien des digues, la nouvelle législation con-

(1) Voyez la note sur les objets secondaires de la taxe des pauvres à la fin de ce paragraphe.

serve toujours comme norme générale, la taxe des pauvres pour les questions relatives aux personnes et aux choses sujettes à l'impôt.

Précisément pour ce motif le *montant total de la taxe des pauvres* (1) surpassait, dès le dix-huitième siècle, toutes les au-

(1) *Quant au montant de la taxe des pauvres*, le rapport des 6 et 20 décembre 1830, *Parl. Pap.*, 1830-1831, n° 52, 83, t. XI, pag. 205, 501, parmi les anciens renseignements, donne le détail pour l'ensemble des comtés (et pour les années 1825-1829, même pour chaque paroisse et pour chaque localité). Le « county-rate » est, il est vrai, compris dans ce total, mais les dépenses réelles de l'entretien des pauvres sont ensuite données séparément.

ANNÉES.	POOR ET CHURCH-RATE.	DÉPENSES POUR LES PAUVRES.
	Livres.	Livres.
1748-50	730,135	689,971
1775-76	1,720,316	1,530,800
1783-85	2,167,749	2,004,239
1802-3	5,348,205	4,077,891
1812-13	8,646,841	6,656,106
1813-14	8,388,974	6,294,581
1814-15	7,457,676	5,418,846
1815-16	6,937,425	5,724,839
1816-17	8,128,418	6,910,925
1817-18	9,320,440	7,870,801
1818-19	8,932,185	7,516,704
1819-20	8,719,655	7,330,254
1820-21	8,411,893	6,959,251
1821-22	7,641,441	6,358,704
1822-23	6,898,153	5,772,692
1823-24	6,836,505	5,736,900
1824-25	6,972,323	5,786,989
1825-26	6,965,051	5,928,505
1826-27	7,784,351	6,441,089
1827-28	7,715,055	6,298,003
1828-29	7,642,171	6,332,411
1829-30	8,111,422	»
1030-31	8,279.218	»
1831-32	8,622,920	»
1832-33	8,606,501	»

Les quatre dernières années sont ajoutées d'après le *Report on Burdens on Land*, 1846, II, 137, qui continue à donner le total du « poor » et county-

tres contributions pécuniaires de la commune. Y compris le county-rate, le montant pour 1748-50 est de 730,135 livres; pour 1775 de 1,720,316 livres; de 1783 à 1785, il comporte 2,167,749 livres; pour 1802, 5,348,205 livres; pour 1812, 8,646,841 liv.; pour 1817, 9,320,440 liv. Depuis lors des réductions eurent lieu. Après l'établissement de l'inspectorat des pauvres (1834) eut lieu une réduction à un montant minimum de 3,935,276 liv. (sans y comprendre le county-rate) pour l'année 1837. Les sommes réellement dépensées pour l'administration des pauvres ont, dans ces dernières trente années, comporté de 4 à 6 millions de liv. sterl., en moyenne un peu plus de 5,000,000 de liv. annuellement. Les besoins des pauvres dans chaque paroisse sont naturellement des plus différents, ils réclament dans certaines d'entre elles moins de 1/2 p. c. du revenu soumis à l'impôt, dans plusieurs jusqu'à 70 p. c. Dans les différentes paroisses de la capitale, l'impôt a varié jusqu'ici, de 1/4 p. c. à 40 p. c.

Le *mode de levée de l'impôt* (assessing, amending, leyving, account, audit) est si embrouillé techniquement, et forme en même temps tellement la procédure qui sert de modèle à la levée de tous les impôts communaux, que nous en ferons un paragraphe spécial (§ 17).

rate » après l'introduction de la nouvelle loi des pauvres depuis 1834 jusqu'en 1845.

Dès lors les renseignements statistiques augmentent chaque année avec les Papiers parlementaires. Les rapports faits depuis 1834 par l'inspectorat des pauvres en particulier donnent des résultats détaillés des diverses recettes et dépenses d'une manière qui ne peut être exposée d'une façon intelligible que plus bas seulement, avec la nouvelle administration des pauvres (§ 106). Par exemple, je rappellerai dès à présent les *Parl. P.* 1859, n° 208, qui donnent des tableaux très condensés, généraux et spéciaux, et entre autres choses aussi la base de taxation d'après le revenu brut et le revenu net. Le revenu brut, par conséquent la valeur locative annuelle de la propriété foncière taxée pour le poor-rate (après avoir déduit les impôts) était, en 1855-1856, de 86,077,676 liv., après déduction des frais d'entretien, et le revenu net était de 71,840,271 livres. — Les mêmes *Parl. P.* 1859, n° 718, 171 donnent des aperçus détaillés des personnes taxées pour le « poor-rate » en un total de 2,230,076 personnes ; je reviendrai sur ce sujet dans le § 18.

Pour ce qui concerne la répartition entre les paroisses, le rapport de la Chambre des lords *on parochial assessment*, 1850, pag. 168 et 169, donne le tableau suivant, touchant la quotité par centaine que la taxe des pauvres réclame du revenu foncier taxé :

Dans	23 local.,	5/48	p. c.	Dans	523 local.,	15	à 17 1/2	p. c.
—	38 —	5/24	—	—	298 —	17 1/2	à 20	—
—	31 —	5/16	—	—	181 —	20	à 22 1/2	—
—	19 —	5/12	—	—	102 —	22 1/2	à 25	—
—	170 —	5/12	à 10/12 —	—	58 —	25	à 27 1/2	—
—	246 —	5/6	à 1 1/4 —	—	42 —	27 1/2	à 30	—
—	305 —	1 1/4	à 1 2/3 —	—	18 —	30	à 32 1/2	—
—	372 —	1 2/3	à 2 1/12 —	—	12 —	32 1/2	à 35	—
—	446 —	2 1/12	à 2 1/2 —	—	6 —	35	à 37 1/2	—
—	3,327 —	2 1/2	à 5 —	—	7 —	37 1/2	à 40	—
—	3,116 —	5	à 7 1/2 —	—	8 —	40	à 45	—
—	2,424 —	7 1/2	à 10 —	—	3 —	45	à 50	—
—	1,588 —	10	à 12 1/2 —	—	2 —	55	à 60	—
—	954 —	12 1/2	à 15 —	—	1 —	65	à 70	—

NOTE SUR LES OBJETS SECONDAIRES DE LA TAXE DES PAUVRES.

Les *objets secondaires de la taxe des pauvres* sont donnés par un mémoire de l'inspectorat de 1846, pag. 6-8, dans les termes suivants : Poursuites criminelles contre les tenant maisons de débauche, 25 George II, c. 36, § 5-8; George III, c. 70, § 7-8. — Frais des constables dans l'exécution des affaires locales, 18 George III, c. 19, § 4. — Frais des Inspecteurs des pauvres dans la poursuite criminelle des maîtres pour méfaits à l'égard d'apprentis paroissiaux, 32 George III, c. 57, § 11 pour une moitié, l'autre étant supportée par le « county-rate. » — Frais de poursuite pénale des prêteurs sur gages en certains cas, 39 et 40 George III, c. 99, § 28. — Droit pour négligence dans la prestation des compagnies de milice, 42 George III, c. 90, § 158-161. — Rémunération des « examiners of measures » de l'administration des poids et mesures et pour la production d'étalons normaux en certains cas, 55 George III, c. 43, § 8 ; 5 George IV, c. 74, § 21. — Traitements, droits et indemnités pour des émoluments abrogés en certains cas, 55 George III, c. 50, § 12 (V. (le jail fees-rate). — Frais de rédaction, de l'impression et de la réunion des listes de jurés, 6 George IV, c. 50, § 9; 7 et 8 Vict., c. 101, § 60. — Frais de la poursuite pénale à cause de délit ou de crime spécialement en ces endroits qui ne contribuent à aucun « county-rate, » 7 George IV, c. 64, § 25. — Contributions indemnitaires des centu-

ries dans les endroits qui ne contribuent à aucun « county-rate, » 7 et 8 George IV, c. 31, § 15 (V. le « hundred-rate). — Frais de déplacement en certains cas, 4 et 5 Guill. IV, c. 76, § 63. — Frais de bureau de l'administration des registres de l'état civil et droits du conservateur (registrar), 6 et 7 Guill. IV, c. 86, § 9, 18, 28, 30; 1 Vict., c. 22, § 19, 20, 25. — Entretien d'insensés dangereux (lunatics suspected of crime), 1 et 2 Vict., c. 14, § 2. — Frais de la vaccination publique, 3 et 4 Vict., c. 29, § 1; 4 et 5 Vict., c. 32, §1. — Frais du recensement de la nation, 3 et 4 Vict., c. 99, § 17; 4 et 5 Vict., c. 7, § 9; 5 Vict., c. 9, § 2. — Rectification de dettes et obligations de la paroisse, 5 et 6 Vict., c 18, § 5-8. — Droits et rémunérations aux secrétaires des juges de paix, aux *constables* des paroisses et traitements des « parish constables, » 5 et 6 Vict., 109, § 17-20. — Frais de greffier municipal et des fonctionnaires dirigeant les élections dans les villes ainsi que des inspecteurs des pauvres pour l'exécution des lois sur les élections parlementaires et pour l'enregistrement des électeurs, 6 Vict., c. 18, § 55-57. — Frais des bornages triennaux des paroisses et de la pose des bornes, 7 et 8 Vict., c. 101, § 16. — Frais de clôture, d'arrosage et de nivellement des terres réservées, d'après l'ordonnance sur le partage des communaux, dans le but de servir de lieux publics, de récréation et de repos, 8 et 9 Vict., c. 118, § 73.

Les mêmes principes ont également été suivis pour trois ou quatre impôts spéciaux, qui subsistent nominalement à côté de la taxe des pauvres, et en réalité se confondent avec elle, savoir :

a. Le *workhouse building-rate* de la loi des pauvres de 1834. Le système qui y est appliqué, quant aux maisons de travail, rendait nécessaires d'importantes dépenses de bâtiment, qui devaient être produites par la taxe des pauvres : de telle manière cependant que la contribution de chaque paroisse ne devait pas dépasser 50 liv. st., ni un dixième du montant annuel de la taxe des pauvres, calculée d'après la moyenne des trois dernières années. Ainsi naquit un accessoire temporaire à la taxe des pauvres : d'après le texte de la loi un impôt séparé pouvait devenir nécessaire en de certaines circonstances, mais, pour autant qu'on le sache, on n'y est pas encore arrivé, 4 et 5 Guill. IV, c. 76, § 23, 24.

b. Le *survey and valuation-rate*, reposent sur 6 et 7 Guill. IV, c. 96 § 3, d'après lequel on permet une évaluation des propriétés soumises à la taxe des pauvres par des taxateurs rémunérés, objet pour lequel les frais sont prélevés soit sur la taxe des pauvres, soit au moyen d'un impôt séparé.

c. Le *lighting and watching-rate* se rattache d'abord aux objets secondaires énumérés sous le n° 2. Le stat. 3 et 4 Guill. IV, c. 91 (par l'abrogation du stat. 11 George IV, c. 27) autorise les paroisses et parties de paroisses, centuries et villes à s'unir pour un système de veille et d'éclairage au gré des imposables et d'après le principe de cette loi. Le côté policier de ce système a perdu son opportunité pratique en majeure partie par l'introduction forcée, postérieure, de gens de police soldés dans tous les comtés. Le système d'éclairage, au contraire, a été fréquemment adopté. Les frais nécessaires pour l'établissement de conduits de gaz, d'érection de lanternes, et

leur entretien avec un matériel d'éclairage sont couverts par un impôt séparé sur la propriété soumise à la taxe *des pauvres* dans la paroisse (§ 9); donc encore un additionnel à la taxe des pauvres, mais avec cette particularité que les terres (lands) ne contribuent que pour un tiers à ce service, et que tout le reste de la propriété imposable est taxée d'autant plus haut.

d. La *militia-rate* dans sa nouvelle forme réduite depuis 42 George III, c. 90 se rattache également aux objets secondaires antérieurs à la taxe comme supplément. Depuis 1829 l'organisation régulière et périodique de la milice est complétement arrêtée, et même lors des convocations extraordinaires la taxe ne sert qu'aux objets spéciaux suivants : Traitements jusqu'à 5 livres aux volontaires qui veulent servir pour la commune (42 George III, c. 90 § 42), entretien jusqu'à moitié prix d'un remplaçant pour les gens ayant moins de 500 liv. de fortune, qui sont appelés par le sort au service actif (§ 121); hautes paies pour les gens qui, après leur temps, continuent à servir comme volontaires (§ 124); amendes indemnitaires de 10 liv. pour chaque homme manquant (§ 161). Les sommes nécessaires à cet effet doivent être levées par les marguilliers et les inspecteurs des pauvres sur les habitants, d'après la mesure de la taxe des pauvres.

Depuis 1846, se réfèrent à ce groupe les nombreux impôts nouveaux qui doivent leur origine à la *législation fragmentaire sur la police sanitaire et de la bâtisse*, et qui, sous les différents noms de *sewers-rate* (ne pas confondre avec l'ancien impôt des digues), *special general district-rate*, *improvement-rate*, etc., sont basés sur les principes de la taxe des pauvres, avec cette différence que pour certains objets les fonds ruraux sont imposés moins fortement que les bâtiments, et que pour certains autres les circonscriptions inférieures des paroisses contribuent d'une manière différente. Voyez à cet égard les §§ 119 à 123 plus bas.

---

§ 6

LA TAXE DES ROUTES (HIGHWAY-RATE) (1)

Pour l'antique charge de l'entretien des routes, la prépondérance des *prestations en nature* a duré précisément le plus longtemps. L'ordonnance de 1773 sur l'entretien des routes a en-

(1) Parmi les *anciens reports*, on peut consulter sur ce sujet le *Report on the county-rates and highway-rates*, 1834, n° 942. Aussi le *Report on burdens on land*, 1845, t. I, s'occupe souvent du « highway-rate. » Le mémoire de l'inspectorat des pauvres de 1846, pag. 172, donne aussi quelques données

core conservé les corvées manuelles et en attelages, et ne lève dans la paroisse de contribution pécuniaire, que comme élément complémentaire. L'année 1814 donne les résultats suivants : valeur des services en nature, 551,214 livres ; sommes destinées à remplacer les services en nature non fournis, 287,059 livres ; taxe pour l'entretien des routes, 621,504 livres (*Rep. on county-rates*, 1834, pag. IV).

Le nouveau règlement *sur l'entretien des routes* de 1835 abroge toutes les lois antérieures sur la matière, les codifie dans le statut 5 et 6 Guill. IV, c. 50, rejette le système des prestations obligatoires en nature, et couvre alors l'ensemble des frais des routes publiques, tant des routes rurales que municipales, par une taxe spéciale « highway-rate », qui est levée sur la même propriété, et d'après les mêmes principes que la taxe des pauvres (§ 27, l. c.), — avec cette différence que l'on soumet ici également à l'impôt, lorsque traditionnellement il en est ainsi, les mines et les hautes futaies. Pour des circonstances extraordinaires, on peut frapper des additionnels sous une certaine réserve de maximum, de telle sorte que par le mode d'expression anglais, il se rencontre *trois* taxes pour les routes, qui reposant néanmoins sur les mêmes principes, forment quant à leur objet principal de simples applications du système de la taxe des pauvres. Le « highway rate » est aussi appelé à contribuer d'une manière auxiliaire à l'*entretien des chaussées*, là où les administrations spéciales ne suffisent plus à y pourvoir avec leurs propres recettes.

Le *montant total* des frais d'entretien des routes fut, en 1850, évalué à 1,850,000 liv., en y comprenant 824,000 liv. pour les rues dans les villes. Cependant il y a encore dans les villes de

anciennes (« highway-rate », 1827 : 1,121,812 liv.; 1837, 1,183,326 liv.; 1838, 1,211,191 liv.; 1839, 1,312,812 liv.). Un aperçu des dépenses dans chaque comté pour 1850 est contenu dans les *Parl. Pap.*, 1852, n° 96. Les nouveaux Papiers parlementaires donnent depuis lors, annuellement, le montant total qui s'accroît lentement.

Sur le mode de décrètement de l'impôt et sur sa levée par les inspecteurs des routes, V. Burn's *Justice ;* v° *Highway*, § 4, et l'exposé qui va suivre relativement au mode de recouvrement du « poor-rate. »

special trusts pour ces objets. Par suite de la loi 25 et 26 Vict. c. 61 (V. plus bas § 8, ch. x), la taxe des routes se fusionnera peu à peu complétement avec celle des pauvres et y disparaîtra.

§ 7

MODE DE RECOUVREMENT DES IMPÔTS COMMUNAUX

L'inspectorat des pauvres divise le mode de recouvrement en cinq périodes fixes sous les noms suivants : 1° *imposition of the rate* (décrétement de l'impôt); 2° *amendement* (révision); 3° *levy* (encaissement); 4° *custody and expenditure* (garde et dépenses); 5° *accounts* (compte rendu). La partie technique de cette procédure n'est pas d'une origine récente, mais exprime à sa manière les formes de la marche des affaires des justices de paix et des affaires communales, telle qu'elle existait dès le seizième siècle (1). C'est pour la taxe des pauvres que ces règles sont le plus complétement développées ; les différences des autres impôts consistent régulièrement en simplifications.

I

LE DÉCRÉTEMENT DE L'IMPÔT (IMPOSITION OF THE RATE) (2)

Il repose encore toujours, pour la taxe des pauvres, sur la loi fondamentale 43 Eliz., c. 2, § 1, complétée par de nombreuses

(1) Le *Mémoire de l'inspectorat des pauvres* (*on local taxes*), 1846, pag. 8-36, donne un paragraphe relativement intelligible sur le mode de recouvrement de la taxe des pauvres. On passe par le même système, imposition, amendement (levy, custody and expenditure, accounts), dans cet ordre pour tous les impôts communaux, qu'ils soient pratiques ou non. Dans Burn's *Justice*, le tome parlant du « poor law » contient un § 11. « poor rate, » et un § 4, *of the overseers accounts*, renfermant la matière embrouillée de la levée de l'impôt.

(2) Le *décrétement de l'impôt*, en tout cas, a, pour la taxe des pauvres introduite par la législation des Tudors, plusieurs choses spéciales. L'*allowance*

décisions judiciaires. Les expressions légales sacramentelles sont :

« The churchwardens and overseers shall take order from time to time, to raise — weekly or otherwise — (by taxation, etc., — of every inhabitant, — in the said parish) — a convenient stock of flax, etc., — and also competent sums of money for and towards the necessary relief of the lame, etc., to be gathered out of the same parish according to the ability of the same parish. »

Les marguilliers et inspecteurs des pauvres doivent ordonner de temps en temps de lever — hebdomadairement ou autrement — (par taxation, etc. — sur chaque habitant — de ladite paroisse) — une quantité suffisante de chanvre, etc., — et aussi qu'une somme suffisante d'argent pour servir à l'assistance nécessaire des invalides, etc., — soit rassemblée dans la même paroisse conformément aux ressources de celle-ci.

Les *fonctionnaires taxateurs*, marguilliers et inspecteurs des pauvres, doivent donc veiller à la réunion des sommes nécessaires sous la responsabilité de leur fortune personnelle. D'après

et *publication* ne vaut pas comme *common law*, spécialement pas pour la taxe des pauvres, et a été prescrite positivement pour la taxe des pauvres par 34 Eliz., c. 2; pour le « highway-rate » il l'a été par les lois sur les routes. Dans T. Smith, *Parish*, pag. 562-564, ceci est considéré de nouveau comme une perversion de la « common law » par des statuts parlementaires. Mais la confirmation par les plus hauts fonctionnaires communaux était certainement opportune au temps des Tudors, pour mettre en action la nouvelle administration des pauvres, elle doit être justifiée par son côté policier, et dans toutes les circonstances la confirmation par l'instance supérieure constitue une protection des imposables vis-à-vis des intérêts des classes et de l'arbitraire de la majorité. L'ancienne coutume d'une imposition égalitaire de tous les ménages a assurément rendu avec le temps le droit de confirmation une simple formalité, qui est exigée en cas de nécessité par un « mandamus » des tribunaux royaux. Depuis des générations on a fait à peine un effort pour taxer arbitrairement des classes ou des personnes isolées de la commune d'après un droit inégal. Une instance supérieure n'est cependant pas encore devenue inutile comme contrôle de l'observation des principes légaux. L'« allowance », quant à son importance légale, doit être comparée avec la confirmation du budget de l'État par la chambre haute, et est également conservée dans la nouvelle loi de 1862.

une formule traditionnelle maintenant légalement prescrite (6 et 7 Guill. IV, c. 98, § 2), les listes de taxation doivent être rédigées de la manière suivante :

Taxation pour l'entretien des pauvres de la paroisse N. N., du comté N. N., et pour les objets qui s'y rattachent légalement, rédigée le janvier 185 , au taux de sch. d. par liv.

NOM DU LOCATAIRE.	NOM DU PROPRIÉTAIRE.	MATIÈRE IMPOSÉE.	SITUATION.	SUPERFICIE.	REVENU BRUT.	REVENU IMPOSABLE.	MONTANT DE L'IMPOT.
				A. R. P.	L. S. D.	L. S. D.	L. S. D.
J. Smith.	J. Green.	Terres et bâtiments.	White acre Farm.	40 0 0	60 00 0	55 0 0	1 7 6
—	—	Maison et jardin.	To West street.	0 1 0	30 00 0	25 0 0	0 12 6
J. Poor.	—	Maison.	To Brick Lane.	0 0 0	1 10 0	1 0 0	0 0 7 1/2

Nous soussignés déclarons par la présente, que les données spéciales, rapportées dans les colonnes ci-dessus, sont vraies et exactes, pour autant que nous avons été en état de les fixer, ce à quoi nous avons consacré nos efforts.

THOMAS JONES, *inspecteur des pauvres* JOHN THOMAS, *marguillier, etc.*

D'après ce formulaire, les champs, les bâtiments, les dîmes et toute autre propriété réelle de rapport (visible profitable property) de la paroisse doivent être renseignées, en cas de besoin avec l'aide de taxateurs, experts rémunérés, — 6 et 7 Guill. IV, c. 96, § 3.

Le *montant total* de l'impôt à voter se délimite par la clause de la loi « competent sums of money » une somme d'argent suffisante, c'est à dire ce qui sera nécessaire présumablement pour le but capital et les objets légaux accessoires. L'impôt est donc levé « praenumerando », pour une certaine partie de l'année, d'après les limites du besoin présumé. Le décrétement d'une « retrospective rate » ou d'un *standing rate*, impôt fixe, serait illégal.

La *répartition entre les imposables* a lieu, puisque la loi ne dit rien autre chose, naturellement, comme *égale* et *proportionnelle* à la grandeur du revenu. Elle doit, pour ce motif, être faite par sch. et den., par livre sterling, par conséquent selon certain pour cent du revenu imposable. La loi postérieure, 59 Geo. III, c. 12, § 19, emploie à cet égard l'expression de « a fair and equal pound rate », un taux loyal et égal par livre. Il est illégal de prendre pour une certaine classe de personnes un autre taux d'évaluation que pour une autre classe.

Les *périodes de taxation* sont, d'après la loi, « hebdomadaires ou autres ». Déjà la pratique ancienne regardait, pour ce motif, le décrétement d'un montant mensuel comme admissible. Depuis 17 Geo. II, c. 38, on déclara aussi légaux des décrétements d'une année et davantage. Chaque année doit partout supporter sa charge séparément, et les taxes d'une année ne peuvent qu'exceptionnellement être appliquées à couvrir les charges d'une année antérieure, 11 Geo. III, c. 23, § 9.

Les *circonscriptions du décrétement des taxes* sont, d'après la loi d'Élisabeth, seulement les paroisses (*parishes*). La loi de Charles II accorde aussi la division des paroisses, de telle manière que des localités et des villages réunis dans une paroisse peuvent, dans certains cas, devenir des circonscriptions des pauvres séparées, 13 et 14 Char. II, c. 12, § 21. Les décisions relatives aux nombreuses difficultés sur les limites des paroisses sont simplifiées par 17 Geo. II, c. 37, § 1. Les frais d'un renouvellement du bornage de trois en trois années et de la pose des bornes peuvent être couverts par la taxe des pauvres, 7 et 8 Vict., c. 101, § 60.

Une *paroisse est-elle incapable* de réunir les moyens nécessaires pour subvenir à l'entretien de ses pauvres? D'après 43 Eliz., c. 2, § 3, deux juges de paix peuvent taxer *auxiliairement*, au profit de cette paroisse, toute autre paroisse ou une autre localité dans cette centurie (hundred). La pratique judiciaire admet que ce pouvoir ne peut pas être délégué aux marguilliers ni aux inspecteurs des pauvres, et que la taxation subsidiaire

ne peut avoir lieu qu'à concurrence d'une *somme déterminée* et pour une *période préfixée*, mais que, sans cela, toute la localité peut être soumise à cet impôt tout aussi bien que des habitants isolés. Cette clause a été récemment appliquée de nouveau dans une paroisse de la ville de Worcester (*Report on parochial assessment*, 1850, pag. 61) et a été rappelée fréquemment en ces derniers temps.

L'*ensemble de la taxation* (making the rate), jusqu'à ce point, c'est à dire jusqu'à la fixation de la propriété et des personnes soumises à l'impôt, l'évaluation de la valeur de cette propriété relativement à l'impôt, le calcul de la contribution générale, la période pour laquelle il doit être levé et le calcul de la somme qui tombe à charge de chaque contribuable, sont encore toujours l'affaire capitale des *inspecteurs des pauvres*, 7 et 8 Vict., c. 101, §§ 61-63. La législation nouvelle accorde la nomination de receveurs et d'assistants (overseers) rétribués (cap. VIII, § 105).

Le tableau rédigé par les *overseers* doit, à peine de nullité, être signé d'après la formule donnée ci-dessus; une contradiction ou un refus des marguilliers de signer est regardé comme peu important. Le tableau est ensuite présenté à deux juges de paix qui, par la signature de leur nom, attestent leur assentiment (allowing of the rate), accordent la taxe. Après la confirmation, on ne peut plus ajouter de nouveaux noms.

Enfin a lieu la *publication*. A peine de nullité les inspecteurs des pauvres doivent, le dimanche après la confirmation, publier la taxation, — d'abord, ils le devaient, de vive voix, à l'église, 17 Geo. II, c. 3, § 1, — maintenant c'est par une affiche manuscrite à la porte de l'église, en y ajoutant une copie imprimée ou écrite de la liste de taxations, 1 Vict., c. 45. Pour une publication plus étendue, les inspecteurs des pauvres doivent, d'après 17 Geo. II, c. 3, accorder à chaque habitant le droit d'examiner la liste et de la copier moyennant le paiement du droit légal; d'après 6 et 7 Guill. IV, c. 96, § 5, chaque personne taxée peut elle-même prendre des copies ou des extraits.

Le nouvel *union assessment committee act*, 1862, 25 et 26 Vict., c. 103, forme annuellement une *commission de taxation* de six à douze membres, choisis par le conseil des pauvres de district, — 2/3 parmi les conseillers de district des pauvres, (guardians) — et 1/3 parmi les juges de paix, et place les inspecteurs des pauvres pour la taxation sous une ingérence constante de ces commissions de taxation. — La loi touche aussi aux principes de la publication, et modifie la procédure en matière de réclamations, de manière qu'il paraît expédient de donner plus bas un aperçu sur la nouvelle loi. Voir la note sur le nouvel *union assessment committee act.*

II

LA PROCÉDURE EN MATIÈRE DE RÉCLAMATIONS (AMENDEMENT OF THE RATE) (1)

Après publication des listes, les inspecteurs des pauvres ne peuvent abandonner ni modérer la taxation : toute modification présuppose, au contraire, un appel officiel de la part de l'intéressé.

Appel aux sessions trimestrielles est accordé déjà par la loi d'Élisabeth, confirmée par 17 Geo. II, c. 38; 41 Geo. III. c. 23. D'après elle, toute personne qui se trouve lésée par une taxe des pauvres. ou a des observations matérielles contre l'admission ou l'omission d'une personne sur les listes, ou se plaint d'être

(1) La *procédure en matière de réclamation* consiste maintenant au choix dans une procédure judiciaire, ou dans une procédure administrative, par plainte, aux *spécial sessions* ou *quarter sessions*, ou maintenant devant l'*assessment committee*, pour lequel je renvoie aussi à la note 2, à la fin de ce paragraphe. Smith, *Parish*, pag. 560, 562, rappelle que l'imposition des inspecteurs des pauvres doit avoir lieu après délibération avec la commune, que par conséquent les plaintes peuvent aussi être présentées dans le *vestry*, qu'il indique comme *general appeal*, comme « la manière la plus simple et la plus économique de réclamer. » L'expérience pratique a établi que les réclamations auprès d'une instance supérieure sont efficaces et seules utiles.

surchargée, ou croit à une autre négligence d'un inspecteur des pauvres ou d'un juge de paix, peut en appeler aux plus prochaines sessions trimestrielles. On doit donner préalablement avis et par écrit de l'appel et de ses motifs aux inspecteurs des pauvres de la paroisse et à chaque contradicteur intéressé, le débat doit se circonscrire dans ces limites. Lors du débat, les inspecteurs des pauvres doivent donner, si on le requiert, copie de toutes les listes de taxation antérieures et actuelles. Après avoir entendu les deux parties, les sessions trimestrielles décident, en dernier ressort, en *confirmant, cassant ou réduisant* la taxation. La réduction peut avoir lieu en ajoutant ou rayant un nom, par le changement des sommes taxées, par l'élévation de la taxation; et, en sens inverse, également par la restitution de la cote déjà payée et des frais. Régulièrement on ne rembourse pas les sommes payées en trop, mais on les déduit de la taxe future, 41 Geo. III, c. 23.

Pour épargner les frais, on a récemment ajouté un *appel aux petites sessions de district des juges de paix* (*spécial sessions*), par le « parochial assessment act », 6 et 7 Guill. IV, c. 96. Les juges de paix doivent, dans ce but, tenir dans chaque division de district, au moins quatre fois par an, une session spéciale pour les réclamations en matière d'impôt, session annoncée vingt-huit jours auparavant par affiche à la porte de l'église. Ils doivent entendre ici et décider toutes les objections contre les impôts sur pied d'une inégalité, d'un manque de proportion ou d'une inexactitude dans la taxation des propriétés imposables, mais pas sur le principe de l'obligation à l'impôt. Une annonce écrite de la réclamation doit être donnée par l'auteur de la plainte sept jours auparavant à l'employé taxateur. S'il n'y a pas d'appel ultérieur, la décision est en dernier ressort. Dans les quatorze jours cependant, chaque partie peut encore annoncer un appel des sessions spéciales aux sessions trimestrielles, dont la décision est alors en dernier ressort pour tous ceux qui y prennent part, qui conservent cependant le droit, avant comme après, d'appeller directement aux sessions trimestrielles en omettant les sessions spéciales.

Les « quarter sessions » trouvent-elles à décider une question légale ou de principe importante, il leur est libre de formuler un « status causae » et de le soumettre à la cour du banc du roi pour la décision du point de droit (stating a special case). Puis cette cour conserve le pouvoir d'évoquer et d'attirer à elle pour des motifs pressants, par un « writ of certiorari », pareil cas porté devant les sessions trimestrielles.

Sans enlever ces réclamations à *chaque imposable*, on a maintenant introduit un *troisième mode de réclamation devant la commission choisie* de taxation des associations des pauvres de district par l'*union assessment committee act*, 1862, §§ 18, 19 et 32. D'après cela, chaque inspecteur des pauvres peut, dans les vingt-huit jours, déposer un acte d'appel auprès de l'« assessment committee » pour taxation inexacte de sa paroisse ou d'une autre paroisse; chaque individu peut le faire pour *unfairness* (inexactitude), *incorrectness* (erreur), *omission*, dans les listes de taxation. Pour les fonctionnaires communaux, cette nouvelle voie est exclusive, tandis que pour les individus, la voie légale des sessions se retrouve ouverte.

En cas de demande en *radiation* pour indigence, il y a une procédure très simple. La personne plaignante peut se référer à deux juges de paix qui, avec le consentement de l'inspecteur des pauvres rayent par un simple décret, la somme imposée, 54 Geo. III, c. 170, § 11.

III

LE RECOUVREMENT DE L'IMPÔT (LEVY OF THE RATE) (1)

Le recouvrement de l'impôt est de nouveau l'affaire des *inspecteurs des pauvres*, mais le plus souvent maintenant avec l'assistance d'inspecteurs payés (assistant overseers), 59 Geo. III,

(1) Le *recouvrement de l'impôt* et *l'exécution* pouvaient originairement avoir lieu par saisie (distress), et sur l'ordre du « vestry, » mais a été attribué par une série de lois spéciales aux juges de paix, afin de faire décréter l'ordre d'exécution après une audition sommaire des motifs. Ne trouve-t-on

c. 12, § 7; 7 et 8 Vict., c. 101, § 61. La pratique de l'inspectorat des pauvres introduisit également des receveurs rémunérés (*collectors*), qui furent reconnus légalement par 7 et 8 Vict., c. 101, § 62; à l'avenir, ils ne doivent, cependant, être reconnus que sur présentation de l'administration locale.

L'impôt est déjà *dû* et *recouvrable* par la publication, sauf réclamation. S'il n'y a ni réclamation, ni paiement, il y a une *procédure exécutoire* par saisie (distress). L'inspecteur expose le cas (isolé, ou avec adjonction d'une liste de tous les debets) à un juge de paix, 3 Geo. II, c. 23, qui cite le retardaire devant deux juges de paix; ceux-ci, après une audition sommaire ou par coutumace, décernent un ordre de saisie-exécution et de vente du mobilier, 43 Eliz., c. 2, § 4. Les principes généraux en matière d'exécution sont appliquables ici. Dans les cas extrêmes, la contrainte par corps peut aussi s'appliquer.

La question importante des *recours pour exécution illégale en matière d'impôts* est réglée de manière à ce que pour une exé-

pas de mobilier suffisant dans la paroisse, l'exécution peut avoir lieu sur le restant du mobilier qui se trouve dans le comté, et, par endossement de l'ordre d'exécution, même dans d'autres comtés, 17 Geo. II, c. 38, § 9; 54 Geo. III, c. 170, § 12; 33 Geo. III, c. 55, § 3. Les frais de procédure et d'exécution sont réglés encore plus spécialement par 27 Geo. II, c. 93; 3 et 8 Geo. IV, c. 17. Après une saisie infructueuse, a lieu aussi l'arrestation personnelle, 43 Eliz., c. 2, § 4, d'après laquelle le coupable peut être déposé par deux juges de paix dans la prison du comté, jusqu'à ce qu'il donne caution ou pale. La procédure d'exécution en matière d'impôts parcourt donc les degrés suivants :

1. Dénonciation d'un inspecteur des pauvres auprès d'un juge de paix pour défaut de paiement (information for non payment), habituellement en y joignant toute une liste de débet, ce qui doit maintenant toujours avoir lieu pour épargner les frais, 25 et 26 Vict., c 82.

2. Citation afin de répondre devant deux juges de paix, (summons on non payment), et après épuisement du délai :

3. Ordre d'exécution (warrant of distress), rédigé par deux juges de paix, adressé aux marguilliers et aux inspecteurs des pauvres.

4. Rapport des inspecteurs sur le résultat de l'exécution (overseers return), au dos de l'ordre d'exécution.

5. Ordre de prise de corps (commitment), contre les personnes saisies-exécutées sans résultat, rédigé par deux juges de paix. Pour tous ces actes il existe des formulaires, permanents et étendus.

cution tout à fait illégale, on ait l'action pour abus du droit de saisie-exécution (action of replevin) 43 Eliz., c. 2, § 19; puis une plainte civile concurrente en restitution de la chose (action of trover), ou en indemnité pécuniaire (action of trespass). L'exécution n'est-elle pas complétement illégale, une action (« the case » actio in factum) peut avoir lieu qui est cependant refusée pour de simples défauts de forme, lorsque l'impôt est matériellement dû en réalité, 17 Geo. II, c. 38, § 8, — avec certaines mesures protectrices pour les fonctionnaires agissant de bonne foi. Par 17 Geo. II, c. 38, § 7, la partie lésée dans une instance en saisie-exécution a reçu aussi un droit d'appel aux sessions trimestrielles.

IV

L'ADMINISTRATION DES CAISSES (CUSTODY AND EXPENDITURE OF THE RATE) (1)

D'après la loi d'Élisabeth, les inspecteurs des pauvres doivent aussi diriger la dépense de la taxe des pauvres. Par suite, ils ont le devoir de conserver les sommes recueillies dans l'intervalle du recouvrement à la dépense. — La grande loi des

(1) *Quant à l'administration des caisses de la taxe des pauvres*, il y a des principes plus simples que pour les impôts de district, qui se réunissent au moyen des contributions de nombreuses paroisses, et doivent avoir en main de plus grandes sommes disponibles pour un plus long espace de temps, et ont besoin pour ce motif d'un *receveur de district spécial*. Ses fonds forment une caisse de district permanente (the public stock of the county), dont les dépenses ont lieu sur mandats de juges de paix; tandis que la taxe des pauvres forme en majeure partie un objet de dépense pour la seule paroisse, et ne se prête pas à une administration aussi centralisée. La nouveauté, plusieurs fois citée, par laquelle les « high-constables » des centuries sont déchargés de la levée du « county-rate, » se trouve en rapport avec cette organisation. Les contributions des paroisses pour cette taxe sont payées immédiatement à la caisse de district par les inspecteurs des pauvres entre les mains de receveurs, 7 et 8 Vict., c. 33. — Nouveauté qui ne doit entrer en pratique qu'après la première vacance dans les fonctions du « high constable » qui percevait jusque-là de certains tantièmes sous ce rapport.

Digitized by Google

pauvres de 1834 introduit cependant un système entièrement nouveau d'entretien des pauvres et le place sous le contrôle d'inspectorats des pauvres (guardians of the poor), qui sont élus par les associations de district pour l'entretien des pauvres. Les inspecteurs des pauvres ne doivent plus dès lors que rassembler les fonds sous l'obligation formelle de verser entre les mains des inspectorats des pauvres, ceux qui sont nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions, 2 et 3 Vict., c. 84, § 1. La direction des dépenses appartient donc maintenant aux « guardians ». Ils dirigent pareillement les paiements nécessaires pour les objets secondaires de la taxe des pauvres, et livrent sur ces fonds, spécialement les sommes qui affluent dans la caisse de district sous forme de *county-rate*.

V

COMPTE RENDU ET RÉVISION DES COMPTES (ACCOUNTS AND AUDIT) (1)

Tous les fonctionnaires communaux, auxquels la levée, la garde et la dispensation de l'impôt incombent, sont obligés à

(1) Le *système de la révision des comptes* est devenu depuis 1834 l'occasion réelle pour enlever aux juges de paix l'instance supérieure des administrations communales, que remplace une instance moyenne et supérieure administrative, analogue aux administrations publiques du continent. La législation a progressé pas à pas dans cette voie. La loi des pauvres de 1834 prescrit un compte rendu sur les recettes et les dépenses, au sens le plus étendu, par conséquent y compris aussi les remboursements résultants de l'assistance des pauvres, des amendes affluant à la caisse des pauvres, des autorisations et des dons. D'autre part, on ne doit admettre parmi les dépenses que *celles qui sont autorisées légalement*, et *proportionnées au montant* et qui, régulièrement aussi, ne tombent à charge que de l'année courante, 4 et 5 Guill. IV, c. 76, § 47. Les formulaires du compte rendu et la marche de la révision sont régiés par des préceptes de l'inspectorat officiel des pauvres (§ 15, *loc. cit.*). La redditon de compte doit avoir lieu au moins chaque semestre ou plus souvent encore sur les indications de l'inspectorat (7 et 8 Vict., c. 101, § 38). L'inspectorat est aussi autorisé à réunir par des décisions de leur autorité plusieurs associations pour l'assistance des pauvres et paroisses pour instituer des réviseurs de district rémunérés et déterminer leurs fonctions (§ 46 de la loi de 1834). La

rendre compte de la manière suivante (4 et 5 Guill. IV, c. 76, § 47) :

1. La *loi capitale sur les comptes à rendre* est encore toujours 43 Eliz., c. 2, §§ 2-4. D'après elle, les inspecteurs des pauvres doivent, dans les quatre jours après leur année de service écoulée, et après la nomination de leurs remplaçants « exposer à *deux* juges de paix un compte exact et complet sur toutes les sommes recouvrées, tous les débets restés en souffrance, les matériaux existants, et toutes les autres choses relatives à leurs fonctions; et les sommes dont ils sont reliquataires doivent être versées par eux entre les mains de leurs successeurs légalement institués. » Marguilliers et inspecteurs des pauvres, qui refusent de rendre ces comptes, peuvent être mis, par mandat d'arrêt émané de deux juges, dans la prison du comté, afin d'y rester, sans pouvoir être libérés en fournissant caution, jusqu'à ce qu'ils aient rendu le compte voulu et délivré le reliquat en totalité. Deux juges de paix peuvent aussi publier un ordre de saisie-exécution, afin de recouvrer, par la saisie et la vente du mobilier, les sommes non rentrées, et au cas où cette poursuite demeurerait sans résultat, il peut mettre l'infracteur en prison, afin d'y rester

loi postérieure, 7 et 8 Vict., citée déjà, élargit ces pouvoirs jusqu'à permettre d'introduire, par voie obligatoire, les réviseurs de district (auditors) et à modifier les districts. En 1850, on avait déjà établi 50 « districts auditors » avec un traitement moyen de 260 liv.

Les pouvoirs de la charge des réviseurs s'étendent donc jusqu'à une révision complète ou une radiation. Ils peuvent obliger chaque personne qui participe à l'administration de la taxe des pauvres ou à l'assistance des pauvres à proposer tous les comptes et toutes les pièces à l'appui, et à signer une déclaration à cet égard à peine de 40 sch. d'amende pour toute désobéissance à leurs ordres, et à peine du parjure pour toute fausse déclaration (7 et 8 Vict., c. 101, § 32, 33). A côté de ceci persiste l'ancien précepte, que celui qui rend compte peut aussi être appelé à confirmer par un serment officiel, et que le refus de ce serment constitue un délit punissable de peines arbitraires (4 et 5 Guill. IV, c. 76, § 47). Ils ont aussi le pouvoir des juges de paix, d'obliger celui qui rend compte à indemniser pour négligence ou malversation et à rembourser les postes omis (7 et 8 Vict., c. 101, § 32).

Digitized by Google

(sans pouvoir fournir de caution) jusqu'à ce qu'il ait payé le déficit. Il y a appel de la décision des juges de paix aux sessions trimestrielles. Ces préceptes furent en vigueur un siècle et demi sans addition ni explication. Le stat. 17 Geo. II, c. 38, le premier ajoute quelques aggravations et spécialement la décision : qne les inspecteurs des pauvres sortant doivent, *en outre* dans les quatorze jours, donner à leurs successeurs un compte complet sur toutes les sommes et tous les matériaux de leur administration, et les vérifier, sous serment ou confirmation officielle, devant un juge de paix, qui doit l'attester en signant de son nom.

2. Les anciennes lois ne renferment pas encore des préceptes plus spéciaux sur les *révisions des comptes* (audit). Le stat. 50 Geo. III, c. 49 décide cependant : que deux ou plusieurs juges de paix doivent, dans ce but, se réunir en *session de district* (*special session*), à laquelle on doit présenter le registre des comptes ; et ces juges de paix doivent être autorisés à examiner matériellement ces comptes, à entendre à cet égard les inspecteurs des pauvres sous serment ou sous affirmation solennelle, à rayer les dépenses non fondées, à modérer les dépenses exagérées, et à noter les défauts en indiquant les motifs sur le compte lui-même, à l'attester et à le signer. Ces préceptes aussi existent encore, mais ils ont été d'abord complétés, puis sont devenus presque hors d'usage par :

3. Un *nouveau système de réviseurs des comptes rémunérés* qui a été institué ensuite de la nouvelle législation des pauvres. D'après 7 et 8 Vict., c. 101, on doit nommer de semblables réviseurs des comptes pour de grands districts consistant en plusieurs associations des pauvres (§ 32); et là où la nouvelle institution a été introduite, tous les pouvoirs légaux des juges de paix et autres en matière d'examen, de révision, de déficit dans les comptes passe à ces réviseurs (§ 37). D'après les institutions postérieures, ces réviseurs des comptes sont nommés avec le pouvoir général « de contrôler et de veiller » à l'observation des lois de l'administration des pauvres et des instructions de l'inspectorat des pauvres autorisées par la loi, et d'admettre ou

de refuser, sous ce point de vue, les paiements isolés, en sorte que désormais l'existence, réellement efficace et l'importance supérieure, est entre les mains de ces employés dépendants de l'autorité publique.

En outre, les *imposés* conservent aussi un droit de contrôle, par la publicité de la procédure en matière de compte rendu et de révision, à laquelle chacun d'eux peut être présent et peut prendre connaissance à l'avance des livres et des comptes, 7 et 8 Vict., c. 101, § 33.

4. Un *appel contre les décisions des réviseurs des comptes* n'était pas concédé par la loi des pauvres de 1834. D'après 7 et 8 Vict., c. 101, cependant le réviseur doit, sur la demande de toute personne lésée, inscrire dans le livre de compte le motif pour lequel un poste est admis, fait défaut ou est mis au nombre des côtés irrécouvrables. Un droit de demander l'évocation par « certiorari » au « king's bench » se trouve alors accordé. Le réviseur peut défendre sa décision, et rembourser les frais sur la taxe des pauvres de la paroisse. La personne lésée possède également un droit de choisir, au lieu de la cour, l'inspectorat royal des pauvres, pour lui déférer sa plainte; celui-ci décide alors la difficulté par un ordre sous le seing et le sceau royal (§ 36). Par suite de ce droit électoral, l'instance plus simple et moins coûteuse, auprès de l'inspectorat des pauvres en est bientôt venue à prédominer. Et ainsi ce domaine de la vie communale trouve déjà d'une manière prépondérante son centre de gravité dans des autorités administratives par l'instance moyenne des « auditors » et par l'instance supérieure du « poor law board », à côté desquels cependant les sessions des juges (à l'occasion le king's bench) persistent comme une autre faculté d'en appeller par une voie légale.

Tels sont dans la forme la plus simple possible les principes de la procédure en recouvrement d'impôt, spécialement pour le « poor-rate ». Les différences dans le « county-rate » et le « borough-rate » ont déjà été relevées plus haut. Les particularités de l'administration du « highway-rate » sont rapportées

dans l'organisation de l'administration des routes. Le but commun de tous les principes exprès est : 1° le *but* de tout impôt communal; 2° le principe de maintenir l'imposition dans les limites légales. Les associations de district et communales anglaises n'ont jamais eu, comme nous l'avons déjà dit, le pouvoir de résoudre elles-mêmes les buts et la nature d'un impôt. Même des objets de bienfaisance, des dépenses en matière d'instruction, les frais de réjouissances publiques, ceux d'édifices publics, etc., ne peuvent être résolus d'une manière autonome par aucune association communale si la loi ou une tradition permanente ne les y autorisent.

NOTE I. SUR LES EMPLOYÉS COMMUNAUX PARTICIPANT AU RECOUVREMENT DE L'IMPÔT

Le grand *Report on local taxation* de 1843 renferme, pag. 73, un *aperçu sur les employés communaux participant à la levée des impôts communaux* (assessing, collecting, levying, keeping, expending, auditing). On ne compte pas moins de 54 classes diverses de ces fonctionnaires, et leur nombre total est évalué à 180,000 dont la grande majorité occupe une charge changeant annuellement. On ajoute un tableau de ces 54 classes de fonctionnaires, et parmi eux beaucoup de choses non pratiques, beaucoup de nombres qui ne sont plus corrects; cependant le relevé est digne d'être remarqué comme *seul aperçu sommaire existant sur le nombre des employés communaux* en Angleterre. Nous nous limiterons aux indications pratiques.

I. *Pour l'administration de la taxe des pauvres :* 1° au moins 21,620 marguilliers pour chacune des 10,810 paroisses alors existantes, changeant annuellement d'après 43 Eliz., c. 2, § I ; 2° au moins 29,232 inspecteurs des pauvres pour les 14,616 paroisses et localités; 3° d'après un relevé de l'inspectorat des pauvres de 1834-35, 5,270 inspecteurs des pauvres rétribués, 59 George III, c. 12, § 17 ; 4° 1,239 arpenteurs et taxateurs; 5° 271 receveurs rémunérés (collectors) en 1841. Il s'y ajoute, d'après l'institution d'alors, 479 réviseurs des comptes, soldés (auditors), pour les associations de district des pauvres.

II. *Pour l'administration du « highway-rate : »* 12° 14,616 inspecteurs annuels des routes, pour 14,616 paroisses et localités.

III. *Pour celle du « county-rate : »* plusieurs milliers (aujourd'hui environ 9,000) juges de paix actifs pour les 56 comtés, et les « ridings indépendants, » ainsi que pour les 29 « liberties » ayant une administration exclusive de la police. — 86 secrétaires de district rémunérés (clerks of the peace). Environ 1,600 « high-constables » pour 800 « hundreds » et cir-

conscriptions analogues); 86 receveurs de district rémunérés (county-treasurers).

IV. *Pour l'administration des impôts municipaux :* 177 bourgmestres changeant annuellement, pour les villes sous la loi municipale alors existantes. — 1,080 « aldermen » par six années. — 3,240 députés municipaux par trois années. — 177 « town clerks » (secrétaires municipaux). — 177 receveurs municipaux rémunérés (borough treasurers). — 531 réviseurs des comptes (borough auditors) annuels.

Si l'on y ajoute encore plus de 20,000 constables pour chaque « township » et 17,716 inspecteurs des pauvres de district et pour les 571 associations des pauvres de district alors existantes, on a les principales masses des employés communaux anglais. L'activité constante de tous ces employés représente déjà, sous ce rapport, la participation constante des classes éligibles au parlement, au travail journalier de la vie publique. Les taxations annuellement répétées des ménages imposables, se reproduisant depuis des siècles, entretiennent un sentiment général vivant et totalement différent de celui que produisent ces cadastres fonciers pétrifiés que l'on dut sans doute établir en France, où le sens général de l'existence communale et en même temps l'intégrité nécessaire font défaut, intégrité qui est une des conditions préalables de la procédure anglaise. Le *Report on parochial assessment* de la Chambre haute contient des propositions de nature à simplifier le décrétement de l'impôt. 1850, pag. 4.

NOTE II. LES INSTITUTIONS DE L' « UNION ASSESSEMENT COMMITTEE ACT » 1862

Le nouvel « Union Assessment Committee act » 1862, 25 et 26 Vict., c. 103 est d'un intérêt général comme tentative du développement des nouvelles institutions communales sous une forme consolidée. Bien que plus d'une chose y suppose un aperçu de l'administration des pauvres d'aujourd'hui, je réunis cependant déjà ici les principaux articles. (Art. 2.) Le collége des conseillers des pauvres de district doit, à la première réunion après le renouvellement annuel, élire dans son sein un *valuation committee*, les deux tiers parmi les « guardians, » un tiers parmi les « ex-officio guardians, » c'est à dire les juges de paix, lorsqu'il y en a assez dans les associations des pauvres de district. (Art. 3.) Lorsque les limites d'une union des pauvres se confondent avec celles d'un « municipal borough, » le conseil communal de la ville peut ajouter de son sein un nombre de moitié des membres au « committee. » (Art. 7.) Les pouvoirs du « committee » s'étendent sur chaque paroisse au sein de l'union. (Art. 8.) Aux sessions du « committee » chaque membre du conseil des pauvres peut prendre part, sans voix délibérative cependant. (Art. 9.) Pour que le « committee » puisse prendre une résolution valable, il faut qu'il y ait au moins un tiers des membres, et au minimum trois. (Art. 11.) Les délibérations et les livres de la commission sont ouverts à l'inspection de chaque contribuable. (Art. 12.) Le conseil de district des pauvres doit, dans le mois d'avril, faire rapport à l'inspectorat sur les actes du comité taxateur. (Art. 13.) Le comité peut demander rapport aux inspec-

Digitized by Google

teurs et autres employés taxateurs, il peut se faire présenter les listes d'impôts et entendre des témoins. (Art. 14.) Dans les trois mois après la nomination du comité, les inspecteurs des pauvres doivent rédiger leurs listes de taxation d'après les formes usitées jusqu'ici, mais *en suivant les ordres que le comité leur aura transmis à cet égard.* (Art. 15.) Le revenu brut de la taxe des pauvres doit, comme auparavant, être calculé d'après la valeur locative ou en fermage de la propriété foncière, après déduction des impôts publics et des dîmes. (Art. 16, 17.) Lors des taxations et de la rédaction des listes, le comité peut non seulement *diriger* les inspecteurs, mais il peut aussi avec l'assentiment du conseil et après en avoir préalablement prévenu les « overseers » nommer à cette effet une *autre personne;* mais dans ce cas la liste n'en doit pas moins être signée par les inspecteurs des pauvres et être exposée chez eux de la manière antérieurement accoutumée à l'inspection des imposés. (Art. 18.) Chaque inspecteur des pauvres possède un droit de réclamation s'il croit que sa paroisse est lésée par la liste de taxation d'une autre paroisse, et chaque individu a, dans les vingt-huit jours après le dépôt, un droit de réclamation pour cause d'inégalité ou d'incorrection ou pour omission d'une propriété réelle imposable. (Art. 19.) Le comité peut de temps en temps tenir des séances pour décider de pareilles réclamations (hear and determine); vingt-huit jours auparavant il doit donner connaissance de ces séances aux inspecteurs des pauvres, et ces derniers doivent, le dimanche suivant, en donner connaissance aux membres de la commune dans le mode usité. (Art. 20.) Le *board of guardians* peut ordonner, selon qu'il est besoin, des taxations ultérieures et la rédaction des listes correctes et les confirmer. (Art. 21.) *Chacun des imposés* conserve son pouvoir antérieur d'en appeler aux sessions spéciales et trimestrielles des juges de paix, et le comité taxateur est obligé à modifier les listes conformément à ces décisions. (Art. 23.) La confirmation officielle des listes (allowance) par deux juges de paix demeure sans modification. (Art. 26.) Le comité peut de temps en temps ordonner de nouvelles taxations ou des listes de taxation complémentaires. (Art. 28, 30.) Les listes (valuation lists) ainsi rédigées doivent désormais servir de base, pour les contributions de chaque paroisse au fonds général de l'assistance des pauvres. (Art. 32.) Chaque inspecteur des pauvres possède un droit de réclamation s'il croit que sa paroisse est lésée dans sa part contributive, par la taxation trop ou trop peu élevée d'une paroisse et peut, pour ce motif, avec l'assentiment d'une assemblée communale convoquée à cet effet, en appeler aux sessions trimestrielles. (Art. 35.) Le pouvoir de *composition for rates* subsiste sans modification. (Art. 40.) Les personnes qui, sur un ordre légal du comité les appellant à comparaître ou à témoigner ou à produire un registre ou une liste d'impôt, sont soumis à une pénalité sommaire s'élevant jusqu'à 20 liv. (Art. 46.) La loi n'a de *valeur que pour l'Angleterre*, pas pour les localités ayant un acte particulier, elle peut cependant être introduite par résolution communale dans les associations des pauvres soumises au « Gilbert's Act. »

Digitized by Google

§ 8

LES PERSONNES ET LES CHOSES IMPOSABLES

Pour ce sujet, plus encore que pour la procédure, la taxe des pauvres est devenue la règle normale de toutes les impositions communales. Sous la direction de l'Église était née peu à peu une existence communale, qui n'astreignait pas simplement, comme l'état temporel du moyen âge, seulement la *propriété foncière* aux devoirs en matière de milice, de justice et de police, mais astreignait chaque ménage chrétien à d'autres devoirs sociaux plus étendus. Au sein de ce nouveau système était née la base plus large du « church-rate » : elle est réglée d'une manière assez précise dans la loi des pauvres, 43 Eliz., c. 2, § 1.

« Chaque habitant doit être taxé, chaque pasteur, vicaire et autre, chaque possesseur tirant profit de terres (occupier) bâtiments, dîmes, mines de charbon et taillis en coupe réglée se trouvant dans ladite paroisse. »

La pratique judiciaire a, pendant deux cents ans, sans déclaration légale, maintenu cette décision, l'a limitée et ramenée au principe que l'impôt repose sur la propriété foncière visible et rapportant un revenu située dans la commune (*visible profitable property in the parish*). En ce sens, la jurisprudence a d'abord fixé dans les termes suivants :

I. Les *objets imposables :*

1. *Lands*, les terres sont imposables d'après leur revenu croissant sans cesse (improved value), qu'elle résulte de l'emploi du sol lui-même, comme les carrières; ou des sources naturelles, comme les salines; ou des fruits qui y croissent; ou de l'emploi du sol comme base de chemins de fer, de canaux, etc. Restent exclues les minières, parce que la loi nomme expressément les fosses à charbon de terre, et semble ainsi exclure toutes les autres exploitations, « quia expressio unius est exclusio alterius ». En outre, les chemins privés, les chemins de

fer, les canaux, les réservoirs, les docks, les chantiers, les ponts, les hauts-fourneaux, les usines à gaz, les châteaux d'eau, les batardeaux et les écluses, les digues, les machines à vapeur fixes et les machines à niveler sont sujets à l'impôt comme « améliorations du sol »; les droits fonciers seigneuriaux, les droits de mutation du copyhold, etc., ne le sont pas au contraire, parce qu'ils ne sont pas visibles, mais sont des immeubles incorporels;

2. *Houses*, les maisons en comprenant tous les édifices permanents pour protéger et couvrir l'homme, les animaux, les biens : par conséquent, aussi les écuries, les remises, les granges, les entrepôts, les comptoirs, les fabriques, avec machines à vapeur et autre outillage permanent;

3. *Tithes*. Les dîmes sont citées dans la loi d'Élisabeth, seulement dans deux cas particuliers : à savoir, les dîmes qui sont appropriées à une institution religieuse (*appropriations of tithes*), et les dîmes en mains laïques, (*tithes impropriate*). Mais *toutes les dîmes* sont soumises à l'empire de la loi, parce que les ecclésiastiques sont expressément déclarés imposables d'après leur revenu, et que la dîme est la base du revenu ecclésiastique ordinaire. Depuis la transformation des dîmes en une rente décimale, celle-ci est maintenant l'objet imposable, 6 et 7 Guill. IV, c. 71.

4. *Saleable underwoods*. Les taillis aliénables : la loi n'entend parler ici que de ces bois qui sont coupés et repoussent, et sont destinés à la vente et pas seulement à l'exploitation économique. Peut-être fût-ce par hasard, peut-être la loi voulait-elle laisser intentionnellement libre le propriétaire des *hautes futaies*, tandis que les taillis le plus souvent affermés, à cette époque, devaient être imposés. En tous cas, l'exception est assez peu pratique, les *hautes futaies* en rapport se rencontrant encore à peine en Angleterre, mais il n'y a que des dépendances de parcs, des forêts et autres analogues.

5. La *propriété mobilière* n'est pas citée dans la loi, il est vrai; mais cependant les « habitants doivent être taxés suivant leur capacité (ability), ce qui comprend également, semble-t-il

la fortune mobilière. Les tribunaux admirent cependant, d'après l'esprit de l'ancienne constitution et d'après la rédaction de la loi, qu'il pouvait également ici s'agir seulement de la capacité apparente (apparent ability) : par conséquent d'une propriété qui, située dans la paroisse, rapporte d'une manière visible un gain, *visible profitable property situated in the parish* : donc, en tous cas, les approvisionnements industriels et commerciaux. Par de nouvelles lois, cette extension à un petit nombre de meubles a été abrogée (1).

Sont exceptés de la charge de l'impôt, les édifices religieux de l'Église officielle et autres bâtiments servent au service divin et légalement enregistrés, lorsqu'ils ne servent exclusivement qu'au service divin, aux écoles dominicales, à celles des enfants ou des pauvres, 3 et 4 Guill. IV, c. 30. Puis les terres et bâtiments qui sont destinés exclusivement à des objets scientifiques et artistiques, et sont totalement ou partiellement entretenus par des contributions volontaires et annuelles, 6 et 7 Vict., c. 36 et les lois spéciales. D'après le droit commun, la

(1) *La débition d'impôts par les meubles* était déjà exclue pour tous les cas *les plus importants* par la rédaction des lois, de telle sorte que les décisions des tribunaux ne furent jamais douteuses à cet égard. Sont exempts de l'impôt en tous cas, le mobilier, l'argent comptant; car ils ne rendent pas de *produit*, de revenu comme tels. Les capitaux ne rapportent pas d'intérêt, car ils ne sont pas localement fixés dans la paroisse. Les rentes foncières, les revenus des charges, les pensions, les patronages d'églises, les dignités, car elles ne sont pas des parties de la fortune *visible*, mais bien invisible. Ni le gain résultant d'un travail manuel ou intellectuel; car il n'est pas visible et n'est pas fixé localement. Il ne restait donc que le capital réuni en approvisionnement commerciaux et industriels, *stock in trade*. La questions à cet égard fut soulevée seulement 50 ans après la loi d'Élisabeth devant les tribunaux; l'esprit perspicace de lord Mansfield reconnut avec beaucoup de justesse ce qu'il y avait d'impraticable et de contraire à l'esprit des impôts communaux dans un pareil appel. Cependant cela eut lieu dans certaines localités. Lorsque enfin en 1839, la pratique juridique se décida d'une manière positive à cet égard, une loi suspendit le devoir en matière d'impôt, à ce titre, 3 et 4 Vict., c. 89, d'abord temporairement, mais la loi de suspension est pour des motifs reconnus de nécessité sans cesse prolongée. Un aperçu sur les opinions des cours royales est donné par sir G. Cornewal Lewis, *Rep. on parochial assessment*, 1850, pag. 3-8.

couronne avec la propriété foncière exclusivement destinée au service public, par exemple les casernes, les arsenaux, etc.

Les *rares exceptions de l'impôt communal* découlent déjà à proprement parler du principe fondamental de la *profitable property* et sont délimités d'après cela. La propriété de la couronne est par là encore sujette à l'impôt, pour autant qu'elle vienne à faire partie de la propriété utile d'une personne privée (*beneficial occupation*), par conséquent les résidences officielles, même le logement du constable directeur dans une maison de détention, aussitôt qu'une partie d'une chose se trouve attribuée exclusivement à l'usage d'un individu. Même les personnes qui ont une habitation dans un hôpital sont redevables de l'impôt à ce titre. Les maisons des pauvres et les maisons des pauvres insensés, qui admettent, en outre, d'autres personnes moyennant rétribution (même à moins que le prix coûtant), sont reconnues par arrêt juridique comme redevables de l'impôt. « Personne ne peut, par donation de ses terres à une fondation de bienfaisance, les libérer des charges communales et susciter ainsi des charges plus fortes à ses voisins (1).

II. Le *mode de possession*, auquel le devoir de contribuer à l'impôt se trouve attaché comme *occupation*, c'est à dire *la possession fructueuse de propriété réelle pouvant donner un re-*

(1) Un aperçu statistique de ces exonérations est contenu dans les *Parl. Pap.*, 1861, n° 493, LIV, 275. Un projet de loi introduit à la Chambre des communes (*Parl. Pap.*, 1859, n° 35. Local assessement exemption abolition bill) prétend aussi abolir les exceptions existantes sur pied de la prérogative royale et sur celui d'un but d'utilité générale, moyennant l'abrogation des statuts 4 et 5 Vict., c. 84 ; 6 et 7 Vict., c. 36 ; 17 et 18 Vict., c. 104. Les terres de l'État et des corporations publiques doivent désormais être taxées au nom du principal occupant ou d'un fonctionnaire ou agent commissionné à cet effet et auront à ce titre un droit électoral. Les difficultés concernant la valeur des loyers et des fermages de pareilles pièces de terre, doivent nécessairement être résolues par séparation. Mais restent exemptés à l'avenir de l'impôt, les résidences royales et les parcs, les ponts, les chaussées, les maisons de fous, les églises, les cimetières et les lieux d'inhumation, ainsi que les pièces de terre exemptées par des actes locaux ou privées.

venu (1). Le locateur est *occupier*, le fermier, l'usager, le possesseur à titre de gage, le propriétaire exploitant par lui-même, c'est à dire celui qui possède l'usufruit immédiat d'un immeuble

(1) *La nature des impôts communaux comme impôts réels* n'a pas été discutée depuis un temps immémorial, parce que la loi et l'interprétation des tribunaux établirent que la personne du propriétaire devait être taxée annuellement d'après la valeur actuelle du loyer ou du fermage. Que *la personne* fût le premier sujet imposable, résultait historiquement de ce que les impôts du moyen âge ne sont originairement que des transformations de services personnels en prestations pécuniaires. Mais comme la mesure de l'impôt est évaluée d'après la capacité apparente (apparent ability), ainsi l'on parle de l'imposition « d'une personne à cause d'une pièce de terre. » L'impôt est ainsi distingué d'une manière précise des charges réelles qui, comme la charge de l'entretien des digues, sont indépendantes de tout changement de possession, et pour lesquelles le possesseur est tenu pour les arriérés de son prédécesseur; tandis qu'il n'en est pas ainsi pour ceux de l'impôt communal (*Report on local taxation*, 1843, pag. 18). L'imposable en matière communale est l'occupant (occupier), et pas le propriétaire foncier comme tel : l'impôt communal est une taxe incombant à l'occupant personnellement (*tenant's own tax*) avec quelques différences pour la taxe sur les routes, qu'il ne convient pas de développer ici). Les taxations annuellement répétées de chaque personne par des fonctionnaires communaux maintinrent en Angleterre le principe de vie de tous les impôts communaux et de toute l'organisation communale. L'erreur, qui permet au *devoir personnel de servir* la commune avec sa fortune visible, en vue du bien courant, de se changer en une « charge foncière morte, » ne pouvait pas naître *ici*. On ne peut cependant pas méconnaître que l'impôt, par son caractère économique, ne s'attache à la rente foncière du propriétaire, sans s'embrouiller dans des controverses préalables sur la nature économique de l'impôt foncier. Les paroles de sir G. Cornewall Lewis, depuis ministre des finances, n'ont pas à cet égard besoin d'une plus longue explication : « I have no doubt that local-rates, so for as they can be foreseen and calculated upon, are *deductions from the landlords rent*. Though they are paid by the occupier, they enter into his calculation in arranging his rent with his landlord, and, so for as the amount can be made a matter of precontract. I have no doubt they constitute a deduction from the rent. On the other hand, any sudden or unexpected increase of the parochial expenditure which leads to an exhancement of the rate which was not foreseen, would, unill the contract between the landlord and the tenant was reajusted, fall entirely upon the tenant. » *Rep. on parochial assessment*, 1850, p. 15.): Je n'ai pas de doute que les taxes locales, pour autant qu'elles peuvent être prévues et évaluées, *sont des diminution de la rente du propriétaire*. Quoi qu'elles soient payées par l'occupant, elles entrent dans son calcul en débattant la rente avec son propriétaire, et pour autant que leur montant

dans l'association communale, doit porter les charges communales, même s'il habite en dehors d'elle, de sa personne. L'impôt communal vaut comme tout impôt en vie, comme taxation de la *personne à cause de sa propriété* (a tax upon the person in respect of property).

Une exception importante à ce principe, sous le nom de *compounding the rates* (1), est née par la nouvelle législation, 59 Geo. III, c. 12; 13 et 14 Vict., c. 99; 14 et 15 Vict., c. 39. Elle permet, pour la facilité du recouvrement, de taxer, pour de petites pièces de terre en fermage, le propriétaire au lieu du locataire.

Cette importante exception fut d'abord peu étendue dans la loi 59 Geo. III, c. 12, § 9, qui permet à l'assemblée communale de taxer, pour les habitations de 6 à 20 livres qui sont louées à moins d'une année, le *propriétaire foncier* au lieu du locataire (en exceptant cependant les villes, dans lesquelles le

peut être considéré comme une matière antérieure au contrat, je ne doute pas qu'elles ne constituent une déduction de la rente. D'un autre côté, un accroissement soudain ou inattendu des dépenses paroissiales qui conduit à une augmentation de la taxe qui n'était pas prévue, tomberait entièrement à charge de l'occupant, jusqu'à ce que le contrat entre le propriétaire et l'occupant, eût été reconstitué. »

(1) Les *Parl. Pap.* de 1860, donnent des renseignements ultérieurs, n° 599, sur l'étendue du « compounding » pour les propriétés bâties spécialement; n° 256, sur celui de 4-6 liv dans les villes ayant le droit de vote parlementaire; n° 124, sur le nombre des *occupiers* du sexe masculin, qui sont taxés pour le « poor-rate », etc. Les plus anciennes données sur le nombre des personnes soumises à l'impôt communal, sont devenues inutiles par ces tableaux. Le mémoire de l'inspectorat des pauvres, *on Local taxes*, pag. 186, donnait un aperçu en gros que l'on pourrait à peine décorer du nom de tableau. Le compte que Newmarch a tenté de faire dans le *Journal of the statistical society*, 1857, t. XX, pag. 188 et suiv., est plus adroitement établi; il prend comme base le chiffre des habitations en Angleterre et dans le pays de Galles, et on trouve, 1,713,000 de moins de 6 liv. de valeur locative; 572.000 de 6 à 10 liv., 990,000 de 10 liv. et au dessus. Dans la première classe, il y en a 24 p. c. qui sont déduites, dans la seconde, 21 1/2 p. c., dans la troisième, 5 1/2 p. c, en partie par indigence, mais en majeure partie cependant par suite de taxation du propriétaire *au lieu* du locataire. La grande propriété foncière est principalement taxée dans la personne de ses fermiers (1851, 224,066 fermiers, 10,561 administrateurs de biens).

droit électoral municipal pour le parlement dépendait de la taxation pour le (poor-rate). L'exception fut occasionnée par les longueurs et l'insécurité de la taxation de ces petits locataires très mobiles. On objectait avec raison à ce système que la taxation des petits locataires était un contrôle efficace contre la trop basse taxation des grands, que les petits veillent précisément avec le plus de zèle sur la proportion exacte de la taxation, qu'ils veillent avec le plus de précision sur les rapports de fortune de leurs voisins et ont coutume d'être les juges les plus sévères sur les demandes de secours non justifiées présentées par des pauvres (*Report on local taxation*, pag. 37). Il naît également ainsi une collision fatale avec les lois qui font dépendre le droit électoral de la taxation pour la taxe des pauvres (pour les élections parlementaires dans les villes, 2 Guill. IV, c. 45, § 47, pour les élections municipales, 5 et 6 Guill. IV, c. 76, § 13, pour le droit dans les assemblées communales locales, 58 Geo. III, c. 69, § 3). Les *Parl. Papers*, 1837-38, n°s 209, 441, contiennent des rapports sur le résultat de cette anomalie. Ensuite parut le *small tenements act* modifié, 13 et 14 Vict., c. 99, qui étend encore le *compounding*.

Les assemblées communales peuvent maintenant pour toutes les terres d'une valeur locative *de moins* de 6 livres ordonner la taxation partielle du propriétaire au lieu du locataire, et même au taux modéré des 3/4 de la valeur locative brute, ou de la 1/2 de la valeur locative, si la taxe est fournie également par les maisons vides. La nouvelle loi s'étend aussi sur les adjonctions à la taxe des pauvres (14 et 15 Vict., c. 39, § 3) et à la taxe des routes, mais pas au « church-rate ». On réserve cependant le droit électoral dans la commune de l'« occupier »; la taxe peut aussi toujours être réclamée de lui, mais de telle sorte qu'il la déduit du loyer à payer à son bailleur. Les *Parl. Papers*, 1859, n°s 118, 171 donnent maintenant l'aperçu suivant sur le nombre relevé des *occupiers* et des *tenements*, pour lesquels les propriétaires sont taxés à proportion des degrés du loyer :

DEGRÉS.	OCCUPIERS.	COMPOUNDED.
Sous 1 liv.	53,017	47,921
1 à 2	207,800	222,627
2 — 3	235,997	247,698
3 — 4	195,194	197,238
4 — 5	142,682	155,014
5 — 6	94,264	100,414
6 — 7	97,415	55,183
7 — 8	80,247	21,604
8 — 9	81,365	19,484
9 — 10	59,260	11,097
10 — 11	64,088	8,406
11 — 12	41,170	2,768
12 — 13	52,284	4,120
13 — 14	35,820	979
14 — 15	37,682	1,012
15 — 20	147,733	2,387
20 — 25	101,930	867
25 — 30	69,664	393
30 — 40	96,387	667
40 — 50	64,301	294
50 liv. et plus	271,717	1,100,755

III. Les *principes de l'évaluation* en matière d'impôts communaux (1) étaient très simples dans les siècles antérieurs.

(1) *Par rapport aux principes matériels de la taxation, l'* « *assessment committee act* » 1862, § 15, emploie de nouveau l'expression « reasonably expected to be let, free all tenants-rates and taxes and tithe commutation rentcharge. » Par la lenteur des employés taxateurs changeant chaque année, de grands abus avaient pris naissance. Les inspecteurs des pauvres avaient coutume de s'en tenir volontiers aux taxations de leurs prédécesseurs. Dans plusieurs paroisses on en était même demeuré aux évaluations de 1739; dans plusieurs on s'en tenait à celles pour l'impôt foncier de l'État, dans d'autres à celles de l'impôt sur la propriété de 1814-1815; souvent on lui laissait intentionnellement les taxations à un taux peu élevé dans le but de diminuer la part de la paroisse à la taxe de district Le « parochial assessment act » autorise, pour ce motif, l'administration des pauvres, *là où il paraît nécessaire, de faire faire une nouvelle taxation légale et régulière par les taxateurs payés*, 6 et 7 Guill. IV, c. 96, § 53; cette évaluation a lieu sur mandat des conseils des pauvres, avec ou sans rédaction d'une carte. Les six années après la publication de cette loi virent faire usage de ce pouvoir dans 4,444 paroisses et localités. Néanmoins d'importantes inégalités dans les déductions de la valeur du fermage persistent encore, l'inspectorat des pauvres est encore toujours enclin à accepter l'ensemble de la taxation pour le « poor-

Pour les champs, on s'en rapportait d'abord à l'étendue de la propriété. Mais il paraît que, dès le dix-septième siècle, la pratique usuelle était de s'en tenir au fermage et au loyer réellement payés. La cour du banc du roi s'exprima diverses fois à ce sujet. Notamment dans un célèbre arrêt de 1830, elle établit le principe « que la véritable rente du loyer ou du fermage, ou la somme pour laquelle la terre pouvait être louée ou mise à ferme, » formait la mesure de la taxation. On ne tenait pas compte ainsi que le propriétaire, en cette qualité, devait encore supporter des charges publiques, *landlord's own taxes*, spécialement l'impôt foncier dû à l'État, et la charge des digues. La rente du loyer ne peut pas non plus pour ce motif valoir, comme revenu net, parce que l'entretien des bâtiments, les sommes payées pour assurances, etc. doivent en être déduits. Pour des édifices en particulier, les frais de réparations nécessaires sont différents d'après la nature des constructions. Pour ce motif, il se forma dans la pratique, pour les taxations, de déduire 10, 20, 25, 33 (parfois 50 pour les édifices) pour cent du revenu en loyer; ce qui fut déclaré généralement admissible à dater de 1770 par des arrêts, « puisqu'il s'agit de circonstances con-

rate » à peut-être 15 ou 20 p. c. au dessous du revenu net réel. Le nouveau « committee of assessment act » (1862 V. la note ci-dessus) forme pour ce motif ces commissions légales de taxation de l'association des pauvres, de district, afin d'exiger à l'avenir l'uniformité dans les principes de taxation et de plus fréquents renouvellement dans leur application.

Sur les principes matériels de la taxation on trouvera des documents nombreux dans le *Report on parochial assessment* de 1850 de la Chambre des lords (par exemple les témoignagnes de Samuel Laing et E. Walkin, sur la taxation des voies ferrées, pag. 63-92, 93-111). Il y a des monographies à cet égard, de Bayldon, *on Valuation of property for poor-rates*, 1834.8. — E. V. Lee's *Practical Treatise on the rateability of property to the relief of the poor*, 1820.12. — Le *Report on Burden on Land* contient des notices sur la procédure des taxateurs officiels, techniques dans l'évaluation des fermages et loyers. I, pag. 227 et s., 273 et s. Dans la dernière génération quelques difficultés se sont produites, soit par des produits autrefois inconnus et d'une importance inappréciable du sol, soit aussi par une certaine indétermination. C'est avec raison que l'on taxe, par exemple, dans les prisons et les maisons de correction la demeure officielle du gouverneur, pour les maisons de péage sur les routes et les stations télégraphiques la valeur locative

« crètes, et que l'on doit croire que les employés communaux « les connaissent et ont agi avec équité. » Le nouveau *parochial assessment act* de 1836 a le premier tenté une déclaration légale dans les termes suivants, 6 et 7 Guill. IV, c. 96, § 1 : que chaque taxe des pauvres doit être faite d'après l'évaluation du revenu annuel net des terres (net annual value), c'est à dire d'après la rente pour laquelle on peut, d'une manière raisonnable, espérer louer la terre ou la mettre en fermage, — (free of all taxes), *libre de tous les impôts accoutumés et des charges du fermier et de la rente décimale*, c'est à dire à la condition que le fermier se charge de toutes les dépenses tradition-

des habitations officielles, dans les fabriques la valeur *locative* des bâtiments y compris les machines fixes, les coups d'eau et tout ce qui est fixé par cloison, lien, cheville ou clou. Pour les *chemins de fer* on ne s'est, au contraire, pas contenté de taxer la valeur locative des bâtiments comme habitation officielle, comptoir, magasin, remise, salle d'attente, etc., mais on a taxé la voie et les rails dans chaque paroisse comme *improvement of land*, amélioration du sol; tandis que la voie ferrée n'a cependant d'utilité que *comme ensemble*, et que le fragment qui se trouve dans la paroisse a tout aussi peu de rapport avec l'association communale que le fil d'un télégraphe qui y passe. Voyez pour la taxation des voies ferrées : Kries, *Assistance des pauvres en Angleterre*, 1863, pag. 144. Le chemin de fer de Londres et du nord-ouest doit cependant payer, dans les six comtés qu'elle traverse, 128,000 liv. d'impôts communaux annuel. Celle de Brighton paie, dans seize paroisses, annuellement 10,000 liv., c'est à dire 8 1/2 liv. environ par an pour chaque acre de terre qu'elle enclôt en réalité. Les huit plus grands chemins de fer paient en moyenne environ un cinquième de leurs dividendes en taxes locales, et en outre encore la taxe sur le revenu et un droit de 5 p. c. de la recette sur les voyageurs. Un autre mal, c'est que dans les crises de fabriques, dans lesquelles celles-ci chôment en masse, et lorsque des milliers d'habitations perdent soudain leurs habitants, la charge de l'impôt communal tombe doublement à la charge de ceux qui peuvent payer. (*Report on Burdens on Land*, 1846, I, 311-312). Ce mal gît dans la nature des impôts communaux, mais devient très oppressif par la petitesse des circonscriptions où l'on possède le droit de domicile. Dans le même rapport se rencontre déjà pour ce motif la proposition faite par M. Coode, de transférer au trésor les frais généraux permanents, *establishment charge*, de la taxe des pauvres (en somme environ 17 p. c. de la dépense totale) et de transformer le droit d'établissement en un droit de domicile dans les communautés pour l'assistance des pauvres dans les districts. « Union setlement. » (V. chapitre VIII).

nelles, et après déduction des frais annuels probables pour réparation, assurances, et les autres dépenses nécessaires, afin de maintenir la terre dans la situation productive antérieure. » Ce principe est aussi reproduit dans sa première partie par l'« assessment act » de 1862.

IV. *Les principes ici développés sur la taxe des pauvres se sont étendus à tout le régime des impôts communaux.* Bientôt après sa naissance, la taxe des pauvres était devenue plus importante que les impôts pour tous les autres objets communaux réunis; on apporta le plus de soin à son établissement, on appella le plus fréquemment les tribunaux à décider à son sujet, et ainsi elle acquit cette forme déterminée qui la rendit la base de toutes les autres (1).

(1) La *généralisation des principes de la taxe des pauvres* à tout le domaine des impôts communaux a déjà été indiqué pour chacun d'eux. Le *county-rate* paraît une contribution de la paroisse à la caisse de district qui forme d'une manière véritable soit un cinquième, soit un sixième, soit un septième de la taxe des pauvres. Le « borough-rate » est levé seulement d'une manière complémentaire, mais d'après les mêmes principes. Pour le « highway-rate » il est légalement soumis au même régime, tandis que le « church-rate » l'est en fait. La même marche est indiquée pour les objets secondaires des impôts principaux et pour les taxes complémentaires assez peu pratiques dans les §§ 12 à 15. En tout cas il y a quelques différences légales et plusieurs historiquement amenées. La rédaction de la loi des pauvres avait amené une restriction aux futaies et aux houillères, tandis que les hautes futaies et autres travaux miniers restaient libres par une interprétation judaïque. Les lois postérieures sur la taxe pour l'entretien des routes furent mieux rédigées, et excluaient une pareille interprétation. Pour la réalité cette différence légale n'a pas d'étendue importante. Même la charge des digues qui renferme, d'après une loi intelligible, des différences importantes, est en fait très communément levée comme taxe des pauvres. En sorte que l'on peut finalement en tous cas bien dire « que tout l'ensemble de notre taxation locale est légalement, ou coutumièrement et contrairement à la loi, édifiée tout entière sur la base totale de la taxe des pauvres. » *Report on local taxation*, pag. 25.

L'inspectorat des pauvres avait en outre déjà, dans le *Report on local taxation*, pag. 86, fait la proposition de fondre les impôts communaux séparés en une *taxe générale* et de la lever ensuite à des périodes fixes, comme on faisait maintenant du *county* et *borough-rate*. Jusqu'ici ces propositions, qui ne sont pas sans danger pour la vie communale intérieure de l'Angleterre, n'ont pas encore eu de suite.

Mais un système qui subsista presque deux siècles sans déclaration légale, qui, par la pratique judiciaire, fut maintenu et développé d'après un principe fixe, qui, dans les assemblées de justice de paix et dans les assemblées communales, était mis annuellement à une épreuve nouvelle, était trouvé avantageux (au point que même des écarts légaux pouvaient s'y rencontrer sans que les imposables s'en plaignissent) : un pareil système des impôts communaux est la plus grande autorité qui puisse être trouvée à *cet égard* dans quelque État civilisé de l'Europe. Le principe juste, en général, qui fonde un système communal stable, est certainement le principe de la *taxation de la propriété foncière visible située dans la commune en la personne du possesseur qui en tire profit*. Ainsi se trouve exprimé négativement ce principe que l'association communale ou de district n'a pas le droit d'imposer la fortune et les revenus qui se trouvent possédés ou s'acquièrent en dehors de ses limites, qu'ainsi spécialement les impôts sur le revenu ne sont pas admissibles pour des objets communaux et n'ont jamais été mis à l'essai. Positivement on trouve l'indication qu'une saine vie communale place les charges communales directement sur le ménage, dans l'étendue selon laquelle il s'incorpore d'une manière *durable et extérieurement reconnaissable* l'association communale. Par ce principe, la vie communale anglaise a conquis sa base solide et, en même temps, elle a conservé sa flexibilité pour se prêter à tous les développements de la constitution communale, malgré la masse toujours croissante des besoins et des modes de possession.

La liaison permanente de l'État et du pays dans une vie communale semblable et dans des cercles électoraux permanents pour le parlement repose par son côté matériel principalement sur la taxation communale directe de la *local visible profitable property*. Dans les siècles antérieurs, la propriété rurale y était soumise d'une manière fortement prépondérante ; au dix-neuvième siècle la propriété municipale l'absorbe peu à peu par son monstrueux développement ; au début de notre siècle la propriété rurale supportait encore plus de 1 3/4 des impôts

communaux. Voyez pour le développement ultérieur la note 1 du § 19.

§ 9

MONTANT TOTAL DES IMPÔTS COMMUNAUX ET LEUR RAPPORT AVEC LES IMPÔTS PUBLICS

Le mémoire de l'inspectorat des pauvres de 1846 donne le tableau suivant du *montant total des impôts communaux* en Angleterre et dans le pays de Galles, extrait de la dernière reddition de compte antérieure :

	Livres.
Taxe des pauvres au sens le plus restreint	4,976,093
Buts secondaires de la taxe des pauvres	567,567
County et Borough-rates	1,356,457
Highway-rates	1,312,812
Church-rate	506,812
Sewers-rate à Londres	82,097
Total	8,801,838

Le montant de quelques postes (constables, lighting, sewers, inclosure-rate, etc.) n'était pas connu d'après ceci. Pareillement les impôts communaux qui sont levés par suite d'actes spéciaux ou locaux dans des endroits isolés, ne sont pas mentionnés. D'autre part, on compte 2,607,241 livres de douanes, droits, émoluments, de telle sorte que l'inspectorat des pauvres évalue la somme totale annuelle de la charge communale à 12,000,000 liv.

Les montants d'époques antérieures étaient déjà en partie plus élevés; la taxe des pauvres y compris le « county-rate » avait atteint son maximum dans l'année 1817-1818 par 9,320,000 livres. Les nouveaux rapports parlementaires donnent maintenant des aperçus annuels sur la « local taxation », qui sont cependant encore toujours demeurés très incomplets : la taxe des actes sanitaires spécialement et le groupe de lois qui s'y rattache, les droits de marchés et de port, et beaucoup d'impôts

locaux spéciaux. Les *Parl. Pap.*, 1860, n° 204 donnent les sommes suivantes :

	Livres.
Poor-County-Borough-rate, 1858	8,188,880
Church-rate, moyenne de sept années (non compris les contributions volontaires pour 260,550 liv.)	263,710
Highway-rate, 1857	1,949,837
Métropolis local management act, general board (sans les frais de district)	159,886
Taxe pour les routes, 1856	1,151,050
Total	11,613,363

Pour l'avenir le statut 24 et 25 Vict., c. 51, veille à la reddition de compte complète pour tous les impôts locaux qui, d'après les arrangements pris jusqu'ici, n'étaient pas encore complétement évalués. En outre les impôts qui d'après la mesure de la taxe des pauvres sont levés par suite de la nouvelle législation sur la police des bâtisses et de l'hygiène (chap. IX) et par les institutions de police municipale sont rapportés séparément, en sorte que dans les *Parl. Pap.*, 1866, t. LV, on publie le tableau suivant :

	Livres.
Poor-rate, taxe des pauvres en général (1863) (y compris le county-rate pour 1,231,032)	9,392,191
La taxe de police de la métropole (1864)	389,873
City de Londres (1865)	401,621
Boroug-rate proprement dite	440,107
Autres impôts municipaux	1,107,301
Taxes pour les routes (1862)	1,309,112
Barrières (1862)	1,406,529
Droits de pilotage de phare	503,012
Church-rate (1865)	243,523
Sewers-rate (id.)	42,318
Sewers-rate London (id.)	17,771
Drainage-rate (id.)	143,109
Lighting-rate (id.)	41,846
Improvement-rate (id.)	374,840
Pavage et canalisation dans la métropole (1865)	1,074,204
Droits de marché (id.)	47,551
Droits de passage sur les ponts (id.)	112,619
Droits de port (id.)	1,081,795
Local-rates (id.)	386,750

Ici l'on trouve un montant total de 18,106,066 liv. qui représente en tout cas les impôts communaux et les revenus au sens *le plus étendu*. Car selon que l'on compte plus strictement ou plus largement, on pourra dans les dernières dix années évaluer les impôts communaux de 10 à 15 millions de liv.

Ces masses d'impôt reposent *sur la base de la propriété foncière en Angleterre et dans le pays de Galles* (1) dont la valeur

(1) La *base des impôts communaux, donc la valeur locative ou en fermage de a propriété foncière donnant un revenu* en Angleterre, n'a été constatée que durant la dernière génération. La prépondérance originaire de la propriété foncière et le prompt accroissement de la taxe sur les habitations, les canaux, les voies ferrées, etc., résulte de l'aperçu suivant extrait des *Parl. P.* 1842, n° 235, relatif à trois années de la taxe des pauvres.

	PROPRIÉTÉS FONCIÈRES.	HABITATIONS.	AUTRES PROPRIÉTÉS.
	Livres.	Livres.	Livres.
1826	4,795,492	1,814,228	356,447
1833	5,434,890	2,635,258	536,353
(Y compris les fabriques pour	»	»	352,479)
1841	3,316,593	2,375,221	660,014

En quinze années, le montant de la propriété foncière est donc descendu de 70 à 52 p. c., celui des habitations s'est élevé de 26 à 37 p c., celui des mines, canaux, voies ferrées, etc. de 5 à 11 p. c. Les autres conséquences en découlent essentiellement.

Les sommes de taxation données plus haut ne donnent cependant que le revenu net, déduction faite des frais de réparation, primes d'assurances, etc. (rateable value). La valeur brute du loyer ou du fermage n'était pas indiquée précédemment, mais est évaluée depuis 1856 à 86,077,676 liv. La taxation pour l'Income-tax est encore plus élevée. Les principes y sont plus sévères et la propriété réelle qu'exempte la taxe des pauvres y est comprise. On y évaluait le revenu foncier pour

	Livres.
1860 à	100,000,000 et plus (Parl. p. 1861. Vol. 82, part. III, n° 165.)
1857 à	93,106,362 (Parl. p. 1857. Sect. 2, vol. 25, n° 315.)
1842 à	85,802,734

	Livres.
En y comprenant les terres (lands) pour	42,940,209
Les maisons (messuages)	48,779,076
Les mines et hauts fourneaux	4,792,529
Les canaux	772,312
Les carrières	336,222

Etc.

imposable en revenu pour 1815 était évaluée à 51,848,432 liv.; en 1841 à 62,566,696 liv. pour une étendue superficiaires de 2,742 milles carrés allemands. Ceci donnerait en moyenne une charge de 14 1/15 p. c. du revenu foncier. Dans le *Report on burdens on land*, 1846, t. I, pag. 7, on admet en moyenne 15 p. c. Pour 1847, la propriété foncière assujettie au « poor-rate » fut évaluée à 67,320,787 liv., pour 1856 à 71,840,271 liv., et ainsi s'élève toujours progressivement la base de la taxation des revenus, les taxations exactes ne venant au jour que très lentement encore.

Ainsi persiste, par suite d'une assistance constante de la législation, aujourd'hui encore *la position de la propriété foncière, au moyen âge vis-à-vis des charges publiques*, en étendant en tout cas sa notion. Cette charge s'attache spécialement d'autant plus fortement à la grande propriété, que les impôts des petites gens, d'après l'ancienne pratique, sont plus souvent effacés en masse à cause d'indigence, en sorte que les contributions *in concreto* (1) sont plus élevées que dans le projet. On

(1) *La charge spéciale à chaque fonds de terre, spécialement des plus grands biens* se forme d'après cela d'une manière tout à fait différente de celle employée pour les charges en matière d'impôt des grandes propriétés foncières, telles que les avaient organisées sur le continent la législation et l'administration de l'ancien régime.

Le compte rendu parlementaire sur les charges de la propriété foncière 1846, I. pag. 4 en donne une image. Un bien rural (*Great Woodcote farm*) de 2,188 morgen prussiens paie en

	Livres.
Rente décimale	410
Taxe des pauvres à 18 p. c.	150
Taxe pour les routes à 3/4 p. c.	37 50
Church-rate à 1/4 p. c.	12 50
Taxe sur le revenu du fermier	27 1/12
Total.	637 1/12

En tenant compte de ces dépenses préalables qui forment « les impôts spéciaux du fermier », le propriétaire foncier obtient un fermage de 1,010 liv. sur lequel il paie un impôt foncier à l'État, qui s'élève souvent de 1 à 2 sch. par acre, donc ici environ 105 liv., et en outre un impôt sur le revenu com-

doit encore ajouter à ces charges en matière d'impôt, celle de la dîme qui forme la contribution originairement payée par la propriété foncière à l'église et pour l'instruction. En y comprenant la charge des dîmes l'imposition du sol dépasse certainement 25 p. c. du revenu annuel.

Les impôts communaux réunis ici représentent à toute époque *la majeure partie des frais de l'administration intérieure du pays*, ils étaient à proprement parler le budget permanent à cet égard. Les charges permanentes de l'État, au contraire, étaient originairement couvertes par les revenus héréditaires de la couronne. Lorsque ceux-ci ne suffirent plus, il se forma, durant l'époque des Édouards, la coutume de décréter de temps en temps une contribution extraordinaire (extraordinary revenue) pour les besoins de l'État. Ces subsides irréguliers, deviennent avec les besoins croissants de l'État, à l'époque de la révolution, un impôt qui se renouvelle annuellement, et persistent ainsi aujourd'hui encore dans l'impôt foncier de l'État. Les monstrueux accroissements de dépenses qui naissent de l'armée et de la marine et bientôt après des intérêts de la dette publique qui augmente sans cesse sont couverts, depuis le dix-

plet de 3 1/2 p. c. L'audition des témoignages des fermiers devant le même comité de la chambre haute donne comme taux assez habituels de l'impôt pour les grandes et les moyennes propriétés in concreto :

Taxe des pauvres	20 p. c.
Church-rate.	1 —
Highway-rate	3 —
Taxe de police . . . . . ,	1 —
Taxe foncière de l'État	8 3/4 à 12 1/2 p. c. nominalement.

La charge des dîmes et celle du « poor-rate » s'élèvent dans certains endroits jusqu'à 50 p. c., dans des cas très rares elles atteignent complétement la valeur productive (biens de lord Vivian et autres) Les dépositions des divers fermiers montrent d'une manière sensible l'état *concret* des choses; ainsi, pag. 176 : valeur productive par acre 1 liv. dont taxe des pauvres 20 p. c.; « highway-rate », 2 1/2 p. c.; « church-rate », 1 1/4 p. c.; impôt foncier à l'État, 12 1/2 p. c.; et pag. 274 : taxe des pauvres, 30 p. c.; dîme ou rente décimale, 17 1/2 p. c.; « highway-rate », 5 p. c.; « church-rate », 1 1/3 p. c. D'ailleurs on rencontre aussi des impôts communaux in concreto de 100 p. c. et même un de 107 1/2 p. c. (pag. 246).

septième siècle, par un système énergique de douanes, impôts de consommation et du timbre. Ainsi naît la dépense de l'État moderne qui depuis la paix de 1815 consacre près des quatre septièmes aux intérêts de la dette publique, deux septièmes pour l'armée et la marine et ne laisse pour les frais des autres dépenses de l'administration nationale que la proportion incroyablement faible d'un septième. Dans ces dix dernières années environ cette proportion est devenue plus frappante encore par les excédants extraordinaires de dépenses pour l'armée et la flotte, en sorte que l'administration du pays reste à charge, et de loin pour la majeure partie, du système des impôts communaux.

De ce que la propriété foncière supporte ainsi les charges communales variant chaque année, naquit une tendance naturelle à établir d'une manière fixe les impôts fonciers encore existants, afin de ne pas être exposé chaque année à une double taxation incertaine. Elle demeura ainsi assez immobile quant à son assiette, depuis 1692, et fut depuis la moitié du dix-huitième siècle fixée à 20 p. c., mais sur la base d'anciennes taxations, en sorte que le montant flottait entre un maximum de 5 à 10 p. c. L'ensemble de l'impôt foncier de l'État descendit ainsi au rang d'un *supplément* relativement peu élevé, et s'éteignit à ce point, que sous ce rapport naquit aussi en Angleterre la notion d'une « charge réelle », qui fut déclarée susceptible de rachat par 38 Georg. III, c. 60. Après que par cette voie deux cinquièmes environ eurent été rachetés, l'impôt foncier comporte aujourd'hui 1,000,000 liv. en somme ronde.

La charge totale de la propriété foncière (1) s'élève cependant

(1) *Pour l'ensemble de la charge de la propriété foncière tant vis-à-vis de l'État que de la commune*, la source principale est le *report from the select committee of the house of lords on the Burdens affecting real property* 1846 (411). Le tome I contient le rapport et les témoignages; le tome II, les tableaux statistiques et les annexes; les continuations de peu d'importance se trouvent aux *Parl. Pap.* 1852, n° 354, 510; 1853, n° 378. Les reports sur la taxe, sur le revenu et la littérature de celle-ci s'y réfèrent aussi médiatement. (Voyez, par exemple, *Report on the income and property tax*, 1851, n° 563, 1852, n° 354,

de nouveau en ces derniers temps, parce que la taxe sur le revenu, par sa cédule A (schedula A), assujettit encore une fois la propriété foncière d'après le *revenu brut;* ce à quoi il faut encore ajouter des droits de timbre importants et des droits de muta-

pag. 163 et suiv.; Kries, l' « *Income-tax* » angiaise, *Revue de Tubingue* pour les sciences politiques, tome X, pag. 228 et suiv. (Ali.) Le *report on Burdens* est particulièrement instructif, quant à la charge actuelle de la propriété foncière par masses consolidées. La superficie de l'Angleterre et du pays de Galles est évaluée à 36,522,615 acres. La valeur taxée pour 1841 donne un revenu moyen de 3 8/10 thr. cour. par acre et 2/3 de thr. de taxe des pauvres par acre (tome II, pag. 150). La *rente decimale* est ensuite la plus oppressive; elle est montée çà et là, avec les progrès de la culture, de un seizième de livre par acre à cinq douzièmes de livre par acre et, dans certains cas, jusqu'à plus de cinq sizièmes de livre; son montant total est maintenant évalué à 4,500,000 liv. (pag. vi). Suivent les *impôts communaux proprement dits*, et d'abord la taxe des pauvres à laquelle toutes les autres se rattachent comme des additionnels. La taxe sur le *revenu* atteint aussi la propriété foncière; on se plaint qu'elle la frappe plus lourdement, parce celle-ci est taxée d'après le revenu brut et ne peut rien contre l'évaluation, tandis que le commerce et l'industrie se taxent par des déclarations assez discrétionnaires (pag. xii).

Ajoutez-y des *droits de timbre* élevés, des droits de *mutation* qui, pour une valeur de 1,200 fr., comportent 30 p. c., pour celle de 24,000 fr. 15, p. c.; les frais de la mise en gage du sol pour 1,200 fr. 30 p. c.; pour 24,000 fr. 20 p. c., etc. Le droit de timbre, en particulier, charge les ventes foncières de 1,200 francs de 12 1/2 p. c., celles de 24,000 fr. de 5 p. c., de 7,200 francs 2 1/2 p. c., etc. (pag. viii). Les contributions que l'État attribue depuis 1835 aux frais de poursuite criminelle, de transport et maintenant aussi pour l'entretien des agents de police rémunérés, ne forment, en comparaison de cette masse d'impôts, qu'une augmentation peu importante. On se plaint en outre de l'influence fâcheuse des impôts isolés de *consommation* sur la propriété foncière, ainsi que du renchérissement de la main d'œuvre qui naît de ce que les fermiers doivent souvent louer les services de mauvais travailleurs, afin de ne pas augmenter encore sans cela le nombre trop grand des pauvres assistés (pag. v). La surcharge de la propriété foncière d'impôts et de droits de mutation de la propriété dans les petites propriétés attire les capitaux vers d'autres industries, favorise l'*accumulation de la propriété foncière* et éloigne les acheteurs du marché (pag. 443). Si, depuis 1815, les revenus des fermages ne sont pas diminués, cela ne repose que sur ce que le fermage atteint maintenant toujours plus complétement la véritable valeur productrice et que le gain des fermes est devenu toujours moindre. On compare, d'après les données de Hoffmann de 1844, les impôts fonciers en Prusse (109,104,720 journaux de terre pour 10,163,942 thr. conr. d'impôts fonciers et avec les impôts français et rhénans (pag. 428, 429).

tion de propriété y compris le droit de timbre héréditaire. Il paraît d'après cela que l'adoption d'une charge générale d'environ 25 p. c. de la valeur locative et en fermage n'est pas trop élevée, et ainsi résulte aussi sous ce rapport que les droits politiques de la propriété foncière ne reposent pas sur une destination providentielle, mais sur ses prestations positives pour l'État et la commune.

NOTE SUR LE RAPPORT DES IMPOTS PUBLICS ET DES IMPOTS COMMUNAUX.

Le *rapport entre les impôts publics ou de l'État et les impôts communaux* est en somme demeuré à peu près le même durant les dix-huitième et dix-neuvième siècles, et explique naturellement assez pourquoi des sommes relativement si peu importantes paraissent portées, pour l'administration intérieure du pays, au budget de l'État anglais. Le motif de ces phénomènes ne gît en aucune façon dans le bon marché de l'administration anglaise, mais seulement en ce que les principaux frais du pays reposent sur les impôts communaux, et que la partie la plus difficile est supportée personnellement par les classes supérieures et moyennes en majeure partie dans des fonctions honorifiques. Ce rapport est demeuré à peu près le même dans tous les siècles. Auprès des petites contributions de l'époque ancienne, on doit ajouter les prestations en nature, les changements dans la valeur de l'argent et le total relativement peu élevé aussi du budget de l'État. Dès les dernières dixaines d'années du dix-huitième siècle, on évaluait (d'après des calculs assurément fort peu précis) les charges provinciales à 4,333,333 liv., le « church-rate » et les dîmes à 3,500,000 liv. Pour l'année 1802, Sinclair (*History of the public revenue of the british empire*, 3, éd. 1803, t. II, pag. 410) donne le tableau suivant des dépenses pour la Grande-Bretagne et l'Irlande :

	Livres.
Revenu brut des impôts publics	37,996,088
Loterie	525,458
Poor-rate et taxe des districts	4,000,000
Hôpitaux publics, etc.	350,000
Droits de barrière en Angleterre et en Écosse	600,000
Highway-rate	100,000
Revenus des corporations municipales	600,000
Canaux, droits de navigation, etc.	250,000
Éclairage, pavage, police	266,000
Revenus publics pour l'Irlande	4,000,000
Revenus de l'Église établie	3,000,000
Total	51,721,517

La première année du gouvernement de Guillaume III, d'après le calcul de Cummingham, le montant du budget annuel s'était élevé à 2,908,680 liv., la dernière année de son règne à 4,380,045 liv. Déjà lors de l'inauguration de George II, on comptait 35 espèces de droits de douane, *customs*; 29 branches d'accise, *excise*, 18 de droits intérieurs, *inland duties*. Le budget de l'État pour 1771 s'était élevé à 8,111,276 liv. Pour les budgets du dix-neuvième siècle, je puis renvoyer aux sources connues de tous.

Quant à l'impôt foncier de l'État, les rapports avec l'époque des Edouards se réfèrent aux pag. 259 à 261 et 329 à 331, t. Ier. Une époque de transformation se rencontra ensuite au temps de la république dont les procédés furent conservés par la restauration. Lors de l'avénement de Guillaume III eut lieu un nouveau règlement du système d'impôts par 1 Guill. et M., c. 20; 1 Guill. et M., sess. 2, c. 1; 4 Guill. et M., c. 1. L'impôt de l'État, tombant à la charge de la propriété foncière, demeura cependant par la garde constante des anciennes taxations dans des rapports stables dont l'importance relative pour les besoins de l'État diminua de dix en dix ans. En outre, la partialité des employés taxateurs avait produit dans les évaluations de la matrice après la révolution, une grande et arbitraire inégalité, de telle sorte que Pitt, en 1798, ne trouva pas d'autre solution que de déclarer les anciens impôts fonciers de l'État *perpétuels* et *rachetables*, c'est à dire de les abandonner dans leur caractère spécial d'impôt. La somme payée pour le rachat est fournie en fonds de l'État de manière que les intérêts correspondent au montant de l'impôt avec 10 p. c. d'augmentation. La fausseté originelle de la mesure conduisit à la conséquence ultérieure, que par 42 George III, c. 116 on permet un achat de rentes par des personnes privées, de façon à ce qu'elles achètent l'impôt foncier de quelque propriété, la possèdent comme « freehold » héréditaire, et peuvent ainsi s'acheter un droit électoral parlementaire. Dans une année et demi, après la loi 38 George III, lorsque les fonds de l'État pouvaient encore s'acheter à 50 p. c., une masse de 435,888 liv. fut réellement rachetée. Dans les cinquante-neuf années qui suivirent on n'en a cependant racheté que 333,757 liv. Un tableau des rachats par chaque année se trouve donné dans le *Statist. Journal*, t. XX, pag. 254-257, par Fréd. Hendrik (dans une précieuse étude, importante également au point de vue économique, sur la statistique des *Land tax assessments* de l'année 1636 jusqu'en 1856). L'ensemble de l'impôt foncier de l'État est d'après cela tombé de 1,989,673 liv. qu'il était en 1798, à 1,128,177 liv. en 1849. Dans ces dernières dix années on n'a racheté le plus souvent que de petites sommes seulement, annuellement d'environ 500 à 1,000 liv., principalement lors de l'établissement de nouveaux quartiers dans les villes, de chemins de fer, etc. Une nouvelle loi 16 et 17 Vict., c. 74 qui abaisse les conditions du rachat de 17 1/2 p. c. (ensuite d'une erreur de calcul même de 19 1/4 p. c.) n'a pas occasionné d'augmentation dans la proportion des rachats. Dans sa forme encore plutôt du moyen âge la contribution foncière de l'État « landlord's own tax, » le fermier doit l'avancer, mais peut légalement la déduire du fermage, 30 George II, c. 2. Pareillement plusieurs des formes extérieures de la levée de l'impôt datent

encore du moyen âge et sont périodiquement renouvelées et complétées par des lois ; par exemple, par 16 et 17 Vict., c. 74, 111, (où les lois plus anciennes sont également citées), 17 et 18 Vict., c. 85 (sur la procédure des « collectors »). La Chambre des communes nomme annuellement un nombre de grands propriétaires fonciers, en majeure partie des juges de paix, comme *commissioners of the land tax*. D'après 7 et 8 George IV, c. 75, § 1 tous les juges de paix en activité de comté en font partie de droit à titre de leurs fonctions. Au jour légalement fixé les commissions se rassemblent en un *premier* meeting et publient leurs ordres *precepts*, pour la nomination des experts, des taxateurs, (assessors) qui, nommés parmi les « high-constables, » les prévôts et autres habitants, sont convoqués au second meeting, 38 George III, c. 5, § 8. Les juges de paix se divisent, à cet effet, en de plus petites *divisions*, et donnent aux taxateurs les indications pour la répartition des impôts sur les arrière-districts Tandis que spécialement les contributions des comtés sont fixées invariablement, la répartition dans le comté est légalement demeurée mobile (38 George III, c. 5, § 8), si même d'après la coutume elle est presque immuable. Dans le *troisième* meeting a lieu l'établissement des listes de taxation avec ordre de recouvrer, *warrant*. Dans le *quatrième* meeting les commissaires des divisions décident dans une petite séance de district sur les réclamations possibles. Ensuite a lieu le versement dans la caisse de district, au besoin par saisie-exécution.

Les liens de la taxation directe de l'Etat avec le système des impôts communaux du moyen âge durent encore par ce principe, que non seulement les taxations ont lieu par des commissions de district et des commissions communales, mais parce que les communes locales supportent, elles aussi, leurs frais de recouvrement, et *sont responsables des déficits et des déductions sur les caisses communales*. Des principes analogues s'appliquent aux « assessed taxes » 43 George III, c. 99, § 43, 45, 70, et pour la nouvelle *income-tax* 5 et 6 Vict., c. 35, § 147 qui, relativement au mode de taxation et de la responsabilité des communes, répondent encore toujours au système des impôts du moyen âge.

Sur l'ensemble de ce système voyez Burn's *Justice* V° *Land tax*. Quelques renseignements historiques sont aussi contenus dans le *Report from the select committee on the land tax, as effecting roman catholics*. Sess. 1828 (550), t. IV, pag. 231 ; puis le *Report from the select committee of the duties of receivers general of land and assessed taxes*, 1821, n° 630, 667, t. III, pag. 5, 15. Le montant des impôts fonciers de l'État dans chaque commune résultant des *Parl. Pap.*, 1854, n° 140, t. LXIII, 571. Le montant et le système de l'impôt sur le revenu sont annuellement dans les rapports parlementaires. Quant au mode de recouvrement de ce dernier, je renvoie aux nombreux écrits allemands relatifs à l'impôt sur le revenu en Angleterre.

FIN DU TOME DEUXIÈME.

SBN 044050

Digitized by Google

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

(*Suite*)

HISTOIRE DE LA CONSTITUTION DES COMMUNES ET DES DISTRICTS DE L'ANGLETERRE

QUATRIÈME ET CINQUIÈME PÉRIODES. *L'époque de la Réformation et de la Révolution.* Les Tudors et les Stuarts 7
Section première. La Réformation 7
Section II. Vie interne de l'État. 27
I. La constitution des paroisses 29
II. La naissance de l'assistance des pauvres dans les paroisses . 36
III. La charge de l'entretien des ponts et chaussées 47
IV. Établissement définitif de la constitution de la commune . . 53
V. Administration des districts et juges de paix. 60
§ 1er Des juges de paix, degré d'instance supérieur au communes 60
§ 2e Extension du système de police 62
§ 3e Naissance des fonctions des juges de paix en matière d'instruction préalable 75
§ 4e Relations personnelles des juges de paix 81

Digitized by Google

VI. Organisation judiciaire et jury 84
VII. Organisation de la milice et de l'armée permanente 87
VIII. La constitution urbaine et sa transformation 97
Section III. L'organisation des rangs de la société 105
Section IV. La constitution parlementaire 124
I. Nouvelle position du conseil royal. — La chambre étoilée . . 124
II. La Chambre des lords 128
III. La Chambre des communes 129
IV. Observations supplémentaires sur les rapports réciproques de la constitution aux seizième et dix-septième siècles. . 132
V. Époques diverses de la lutte constitutionnelle au dix-septième siècle 140

SIXIÈME PÉRIODE. *Le dix-huitième siècle* 153
Section première. Introduction. — Effets de la révolution 153
Section II. La vie publique interne 157
I. Circonscriptions et fonctions du self-government 158
II. Système des impôts communaux 160
III. Les fonctions de shérif et le jury civil 162
IV. Administration de la police de district et des justices de paix. 164
Note sur la décentralisation. 169
V. La constitution des villes 171
VI. La constitution de la milice des comtés et l'armée permanente 174
Note sur la milice 177
VII. La constitution des paroisses et la position de l'Église . . . 179
VIII. L'administration paroissiale des pauvres. 183
IX. Les institutions sanitaires locales et les règlements sur les bâtisses 185
X. L'administration des ponts et chaussées 186
Section III. Les rapports des classes au dix-huitième siècle 189
Section IV. La constitution parlementaire 198

Digitized by Google

DEUXIÈME PARTIE

LA CONSTITUTION COMMUNALE ACTUELLE DE L'ANGLETERRE ET DU PAYS DE GALLES

CHAP. Ier. Circonscriptions et fonctions dans la constitution communale de l'Angleterre 221
§ 1er Aperçu sur son développement 221
§ 2e Les circonscriptions du comté, de la centurie et de la commune 230
§ 3e Le shérif 239
§ 4e Le coroner 250
§ 5e Les juges de paix (justices of the peace) 260
§ 6e Les constables 264
§ 7e Les inspecteurs des routes 267
§ 8e Les marguilliers et les inspecteurs des pauvres 268
§ 9e Le lord lieutenant 271
§ 10e La transformation des fonctions communales au dix-neuvième siècle 273
§ 11e Du système suivi dans l'exposé du restant de la matière . 284
CHAP. II. Le système des impôts communaux 286
§ 1er Aperçu général sur les impôts communaux 286
Note sur le système des impôts communaux, d'après le relevé de l'inspectorat des pauvres 291
§ 2e La taxe du comté 292
Note sur les principes légaux de l'appropriation des « county-rate » 300
§ 3e Le « borourg-rate » (taxe municipale de justice et de police) 303
Note sur les principaux objets d'application du « borough-rate » . 307
§ 4e La taxe ecclésiastique 309
§ 5e La taxe des pauvres 315
Note sur les objets secondaires de la taxe des pauvres 320
§ 6e La taxe des routes 322
§ 7e Mode de recouvrement des impôts communaux 324

Digitized by Google

I. Le décrétement de l'impôt. 324
II. La procédure en matière de réclamations 329
III. Le recouvrement de l'impôt 331
IV. L'administration des caisses 333
Note I. Sur les employés communaux participant au recouvrement de l'impôt 338
Note II. Les institutions de l' « union assessment committee act, » 1862. 339
§ 8° Les personnes et les choses imposables. 341
§ 9° Montant total des impôts communaux et leur rapport avec les impôts publics 353
Note sur le rapport des impôts publics et des impôts communaux . 360

Digitized by Google

ERRATA

T. I, page 339, ligne 25, *au lieu de* promettre *lisez* permettre.

T. II, page 157, ligne 1, *au lieu de* An'lgleterre *lisez* l'Angleterre

T. II, page 268, ligne 26, *au lieu de* LES INSPECTEURS DES (PAUVRES OVERSEERS OF THE POOR) *lisez* LES INSPECTEURS DES PAUVRES (OVERSEERS OF THE POOR).

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google